

**Zur Frage der Harmonisierung der Einkommen
im Bereich der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft**

von

Fritz Seidel
aus Erlangen

1967



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41533917_0042

**Zur Frage der Harmonisierung der Einkommen
im Bereich der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft**

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Würde eines
Doktors der Staatswissenschaften
der Philosophischen Fakultät
der Friedrich-Alexander-Universität
zu Erlangen-Nürnberg

vorgelegt von

Fritz Seidel
aus Erlangen



Tag der mündlichen Prüfung: 24. Juli 1967

Dekan:	Universitätsprofessor Dr. Erwin	W o l f f
Referent:	Universitätsprofessor Dr. Gustav	C l a u s i n g
Korreferent:	Universitätsprofessor Dr. Josef	B a c k

V o r w o r t

Seit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Januar 1958 sind die Rufe nach einer "Sozialen Harmonisierung" nicht mehr verstummt. Während der EWG-Vertrag nicht nach Motiven unterscheidet, werden bei der Diskussion über die verschiedenen Aspekte einer solchen Harmonisierung neben rein sozialen Gesichtspunkten auch immer wieder wirtschaftliche Argumente angeführt; dies ist letztlich darauf zurückzuführen, daß Lohn Einkommen und Sozialleistungen sich auf der Seite der Unternehmer in der Kostenrechnung niederschlagen.

Die vorliegende Arbeit soll einen Beitrag zur Diskussion über die Möglichkeiten einer Harmonisierung der Einkommen in der EWG leisten. Dabei ist sich der Verfasser bewußt, daß er auf Grund der gegebenen Möglichkeiten und der Akzentuierung des Themas nur einen Teil der vielfältigen Aspekte der Einkommensharmonisierung untersuchen kann. So wurden vor allem die Auswirkungen einer solchen Harmonisierung auf den Staatshaushalt, die betriebliche Kostengestaltung, die Beschäftigung, das Preisniveau, die Währungsstabilität und den Außenhandel nicht näher untersucht.

Zunächst wird versucht, eine Kennzeichnung der verschiedenen Stufen und Intensitätsgrade der Wirtschaftsunionen und der Stellung der EWG in dieser Systematik zu geben. Sodann werden die hieraus resultierenden Folgerungen für die Sozialpolitik in der EWG geprüft.

Danach wird ein Überblick über die in der Gemeinschaft gewährten Lohn- und Sozialeinkommen und die Aufgaben der Sozialpolitik der EWG in diesem Bereich gegeben. Anschließend wird das sozialpolitische Instrumentarium der EWG zur Beeinflussung der Lohn- und Einkommenspolitik untersucht, wobei neben der Darstellung der institutionellen Gegebenheiten auch auf die hierin liegenden Möglichkeiten zur sozialen Harmonisierung eingegangen wird.

Bei der Untersuchung der Sozialleistungen wurde bewußt auf die in Geldform gewährten Sozialeinkommen abgestellt. Es wird nicht verkannt, daß durch die Beschränkung auf die bar gewährten Sozialeinkommen nur ein Teil der Leistungen aus den Sozialversicherungssystemen erfaßt wird. Zweifellos entstehen auch im Zusammenhang mit der Harmonisierung der Ausgestaltung der Sozialversicherungssysteme, der Sach-

leistungen aus der Sozialversicherung und des Kreises der Anspruchsberechtigten eine Reihe von Fragen.¹⁾

Die vorliegende Arbeit wurde im September 1966 abgeschlossen.

Meinem verehrten Lehrer, Herrn Professor Dr. Gustav Clausing, möchte ich für die Übertragung des Themas sowie für das große Interesse und die wohlwollende Unterstützung, die er dieser Arbeit zuteil werden ließ, meinen Dank aussprechen.

Fritz Seidel

1) Hierfür sei besonders auf eine eben erschienene Untersuchung von Bernt Heise über die Sozialpolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (Göttingen 1966) verwiesen.

Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
Einleitung	1
I. Die Wirtschaftsunionen als Folge der wirtschaftlichen Zusammenarbeit	1
1. Gliederung der Wirtschaftsunionen nach dem Gebiet der Zusammenarbeit	4
2. Gliederung der Wirtschaftsunionen nach dem Grad der Zusammenarbeit	5
3. Die EWG in der Systematik der Wirtschaftsunionen	6
II. Folgerungen für die Sozialpolitik der Gemeinschaft	8
1. Aufgaben und Grenzen nationaler Sozialpolitik	8
2. Schwierigkeiten einer supranationalen Sozialpolitik	10
3. Aufgaben und Ziel der Sozialpolitik der EWG	11
a) Das Verhältnis der Wirtschaftspolitik zur Sozialpolitik der Gemeinschaft	12
b) Die EWG als Sozialgemeinschaft	15
A. Die Bedeutung der europäischen Integration für die lohn- und einkommenspolitischen Aufgaben der Sozialpolitik	18
I. Die lohn- und einkommenspolitischen Aufgaben der Sozialpolitik	18
1. Die Quellen des Einkommens	19
a) Arbeitsbezogene Einkommen	19
b) Arbeitslose Einkommen	21
ba) Besitzeinkommen	21
bb) Sozialeinkommen	22
bba) Arten der Sozialeinkommen	23
bbb) Die Bedeutung der Sozialeinkommen für die Lebenseinkommen	25
c) Die Kombination von Arbeits- und Sozialeinkommen	26
2. Die verteilungspolitische Aufgabe der Sozialpolitik	27
a) Die Förderung des gerechten Arbeitsentgelts	28
b) Die Förderung nach Einkommensenivellierung	30
c) Die Förderung nach intertemporalem Einkommensausgleich	30

	<u>Seite</u>
II. Die lohn- und einkommenspolitischen Aufgaben im Bereich der EWG	32
1. Aufgaben im Bereich der Sozialpolitik der Gemeinschaft	32
a) Aufgaben, bezogen auf die Arbeitseinkommen	32
aa) Die Durchführung der Bestimmungen des Art. 119	33
aaa) Die Bestimmungen des Art. 119	33
aab) Probleme im Zusammenhang mit der Verwirklichung von Art. 119	35
aac) Die Verwirklichung des Art. 119	38
ab) Vereinheitlichung der Berufsausbildung	40
ac) Die Regelung der bezahlten Freizeit auf Gemeinschaftsebene	42
b) Aufgaben, bezogen auf die Sozialeinkommen	43
ba) Vereinheitlichung der Bezugsberechtigung	44
bb) Vereinheitlichung der Ausgangstatbestände	45
bc) Vereinheitlichung der Dauer der Gewährung von Sozialeinkommen	46
2. Aufgaben im Bereich der Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft	47
a) Aufgaben, bezogen auf die Preisstabilisierung	48
b) Aufgaben, bezogen auf die Beschäftigungspolitik	49
c) Aufgaben, bezogen auf die Freizügigkeit	51
III. Die Lohn- und Sozialeinkommen in den Ländern der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft	53
1. Die Lohneinkommen	53
a) Die verschiedenen Systeme für die Einteilung von Berufen und Arbeitsfunktionen	54
aa) Einteilung nach den zu zahlenden Arbeitsentgelten	54
ab) Einteilung auf Grund einer besonders festgelegten Rangordnung	55
b) Die Lohnstruktur in den Ländern der Gemeinschaft	56
ba) Die Lohnregelungen in den einzelnen Mitgliedstaaten	57
bb) Die Lohneinkommen in den Mitglied- staaten der EWG	61

	<u>Seite</u>
bba) Zusammensetzung der Bruttoarbeitsverdienste	61
bbb) Die Arbeitszeit und die bezahlte Freizeit	62
bbc) Erzielte Nettoeinkommen	62
bc) Auswirkungen der Familienbeihilfen, Sozialversicherungsbeiträge und Lohn- steuerabzüge auf die Höhe der Netto- einkommen	65
2. Die Sozialeinkommen	67
a) Definition der Sozialeinkommen	68
b) Geschützter Personenkreis	68
c) Geschützte Risiken	70
d) Die Geldleistungen der Sozialversicherungssysteme	72
da) Geldleistungen der Kranken- und Rentenversicherung	72
db) Leistungen der Arbeitsunfall- und Invaliditätsversicherung	75
dc) Leistungen der Arbeitslosen- versicherung	79
dd) Familienbeihilfen	81
3. Probleme der supranationalen Vergleichbarkeit der Einkommen	82
a) Probleme der Einkommensermittlung	82
b) Umrechnungsprobleme	84
IV. Lohn- und Sozialeinkommen als Kostenfaktor	87
1. Lohn- und Sozialeinkommen als Kostenfaktor	87
a) Die Lohneinkommen als Kostenfaktor	87
aa) Die Abhängigkeit der Lohnhöhe von der Produktivität	87
ab) Die Abhängigkeit der Lohnhöhe von der Arbeitsmarktsituation	89
b) Die Sozialeinkommen als Kostenfaktor	90
2. Die Auswirkungen der Lohnkosten und Soziallasten	91
a) Auswirkungen der Lohnkosten	92
aa) Internationale Unterschiede im allgemeinen Niveau der Löhne	92
ab) Internationale Ungleichheit der Lohnstruktur	94
b) Auswirkungen der Soziallasten auf die Wett- bewerbslage der Unternehmen	96
c) Verzerrungen in den Arbeitsbedingungen	97

	<u>Seite</u>
3. Die Notwendigkeit einer Angleichung der Belastungen, die durch Unterschiede der Lohn- und Soziallasten entstehen	101
a) Wechselbeziehungen zwischen Lohnkosten und Soziallasten	101
b) Die Theorie der komparativen Kosten im Hinblick auf die EWG	102
c) Die Notwendigkeit der Harmonisierung der Arbeitskosten	104
V. Sozialpolitisches Instrumentarium der EWG zur Beeinflussung der Lohn- und Einkommenspolitik ...	107
1. Die Bestimmungen des EWG-Vertrages	107
2. Die Befugnisse der Gemeinschaftsorgane	108
3. Der Europäische Sozialfonds	111
a) Aufgaben des Europäischen Sozialfonds	112
b) Voraussetzungen für die Gewährung von Zuschüssen	112
c) Der Europäische Sozialfonds als sozialpolitisches Instrument	115
4. Grundsätze einer gemeinsamen Berufsausbildungspolitik	118
5. Bedeutung und Aufgabe der Gewerkschaften in der EWG	120
VI. Begriff und Umfang der sozialen Harmonisierung	121
1. Definition des Begriffes 'Soziale Harmonisierung'	122
a) Die Terminologie der Europäischen Verträge	122
b) Die zwei Gesichtspunkte der Harmonisierung	124
ba) Der wirtschaftliche Gesichtspunkt	124
bb) Der soziale Gesichtspunkt	125
c) Nähere Bestimmung der sozialen Harmonisierung	126
2. Umfang und Grenzen der sozialen Harmonisierung ...	128
a) Die soziale Stabilisierung des vergrößerten Wohlstandes	130
b) Die Koordination der Maßnahmen zur Ausge- staltung der 'Sozialen Sicherheit'	132
ba) Der Begriff der 'Sozialen Sicherheit'	132
bb) Soziale Sicherheit und individuelle Freiheit	135
bc) Die Koordination der Maßnahmen zur sozialen Sicherung	137

B. Die soziale Harmonisierung in der EWG	140
I. Grundlagen und Ziel der sozialen Harmonisierung	140
1. Grundlagen der sozialen Harmonisierung	140
a) Der Vertragstext	141
b) Zusammenarbeit zwischen Europäischer Kommission, Regierungen und Sozialpartnern	143
c) Die Freizügigkeit als Harmonisierungsfaktor	144
d) Die ethische, wirtschaftliche und soziale Grundlage der Harmonisierung	145
2. Ziel der sozialen Harmonisierung	147
a) Die Hebung des Lebensstandards in der Gemeinschaft	147
b) Schaffung der Voraussetzungen für eine europäische Volkswirtschaft	147
II. Die Probleme der sozialen Harmonisierung	148
1. Das Fehlen einer ausdrücklichen Rechtsgrundlage im EWG-Vertrag	148
2. Die Interdependenz der Lohn- und Sozialeinkommen	149
3. Die Frage der Harmonisierungsebene	150
a) für die Systeme der 'Sozialen Sicherheit'	150
b) für die Lohnpolitik und die Lohneinkommen	152
III. Ansatzpunkte zur Harmonisierung der Sozial- und Lohneinkommen	153
1. Harmonisierung der Sozialeinkommen	153
a) Allgemeine Grundsätze der Harmonisierung	154
b) Harmonisierung der Geldleistungen der Kranken- und Mutterschaftsversicherung	155
c) Geldleistungen der Invaliden-, Alters- und Hinterbliebenenrentenversicherung	156
ca) Mindestaufgaben der Mitgliedstaaten	157
cb) Allgemeine Richtung der Harmonisierungsbestrebungen	159
cba) bei den Invaliditätsrenten	159
cbb) bei den Altersrenten	160
cbc) bei den Hinterbliebenenrenten	160
cc) Kurzfristig realisierbare Harmonisierungsmaßnahmen	161

	<u>Seite</u>
2. Allgemeine Grundsätze für die Harmonisierung der wirtschaftlichen Leistungen	165
a) Wirtschaftliche Leistungen mit zeitweiligem Charakter und Folgerungen für die Verwirklichung	165
b) Wirtschaftliche Leistungen mit lebenslänglichem Charakter und Folgerungen für die Verwirklichung	167
3. Harmonisierung der Lohneinkommen	169
a) Allgemeine Gesichtspunkte	169
aa) Aufgaben der Sozialpartner	172
ab) Aufgaben der Europäischen Exekutiven	173
b) Ansatzpunkte auf dem Gebiet der Berufsausbildung	175
ba) Räumliche, sachliche und personelle Abgrenzung der Berufsausbildungspolitik der EWG	176
bb) Gesetzliche und andere verbindliche Vorschriften über die betriebliche Berufsausbildung in der Ländern der EWG ...	176
bc) Die Angleichung der Betriebsprüfungen am Ende der ersten Ausbildungsstufe als erster Schritt zur Harmonisierung der Berufsausbildung	177
C. Schlußbetrachtung	180
D. Literaturverzeichnis	187

Abkürzungen

- | | | |
|-----|-------|--|
| 1. | BDA | = Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände |
| 2. | BIT | = Bureau International du Travail |
| 3. | DVZ | = Deutsche Versicherungszeitschrift |
| 4. | EGKS | = Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl |
| 5. | endg. | = endgültig ¹⁾ |
| 6. | EWG | = Europäische Wirtschaftsgemeinschaft |
| 7. | EWGV | = Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft |
| 8. | IAO | = Internationale Arbeitsorganisation |
| 9. | SAEG | = Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften |
| 10. | UNICE | = Union des Industries de la Communauté Européenne |
| 11. | ZaöRV | = Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht |

1) Für verschiedene Berichte der EWG-Kommission wurden vor Veröffentlichung der endgültigen Fassungen Zwischenberichte erstellt. Die endgültigen Dokumente erhielten daher in der Dokumentations-Nummer den amtlichen Zusatz "endg.", der beim Zitieren in der Quellangabe unverändert übernommen wurde.

Einleitung

Heute wird oftmals vergessen, daß Europa jahrhundertlang im Mittelpunkt der Welt stand. Kein Gebiet der Erde konnte sich - noch vor wenigen Jahrzehnten - an Reichtum, Leistung, wirtschaftlichem und politischem Einfluß mit Europa messen. Seit der Jahrhundertwende drangen jedoch die Vereinigten Staaten von Amerika mehr und mehr in die führende Stellung Europas ein.¹⁾ Die Folgen des Friedensvertrages nach dem ersten Weltkrieg brachten für den europäischen Kontinent eine Vielzahl zum Teil neuer souveräner Staaten, was zu einer endgültigen Zerstörung des intra-kontinentalen Wirtschaftssystems führte. "Dort, wo vor dem Krieg einheitliche Wirtschaftsregionen noch weltweite Gravitationszentren bildeten, zersplitterten jetzt Grenzen von Tausenden von Kilometern diese Räume mit der Folge des Verlustes der Vormachtstellung Europas in der Welt."²⁾

Es ist tragisch für Europa, daß erst die Spannung zwischen dem Westen und dem Osten die Notwendigkeit sichtbar machte, Europa wieder aufzurichten; diese Wiederaufrichtung Europas kann jedoch nur durch einen wirtschaftlichen und politischen Zusammenschluß der europäischen Nationen erreicht werden.

I. Die Wirtschaftsunionen als Folge der wirtschaftlichen Zusammenarbeit

Den ersten Schritt zum neuen Zusammenschluß der europäischen Staaten auf wirtschaftlicher und politischer Ebene stellte die Schaffung des gemeinsamen Marktes für Kohle, Eisen und Stahl im Jahre 1952 dar. Da jedoch diese Teilintegration für die Dauer nicht auf die Abrundung durch das Einbeziehen weiterer Wirtschaftszweige verzichten konnte, wurde im Frühjahr 1955 in einem gemeinsamen Memorandum der

1) Der Beginn der amerikanischen Machtexpansion fällt mit dem Desintegrationsprozeß der Weltwirtschaft zusammen. Während in Europa das multilaterale Gleichgewicht des Handels zwischen den europäischen Staaten durch das Aufkommen des wirtschaftlichen Nationalismus zerstört wurde, konnte Amerika sich ungestört entwickeln, da seine wirtschaftliche Grundlage seit jeher auf einem einzigen Markt kontinentalen Ausmaßes beruhte. - Vgl. Sannwald-Stohler: Wirtschaftliche Integration - Theoretische Voraussetzungen und Folgen eines europäischen Zusammenschlusses, Tübingen 1959, S. 1

2) Haessele, Kurt: Europas letzter Weg, Frankfurt/M. 1958, S. 121

Benelux-Staaten den Regierungen der übrigen Montan-Union-Staaten die Verwirklichung einer Wirtschaftsgemeinschaft vorgeschlagen. Dieses Memorandum ist - benannt nach dem niederländischen Außenminister Beyen - unter dem Namen Beyen-Plan bekannt geworden. Er bildete die Grundlage für die Konferenz der sechs Außenminister der EGKS-Staaten, die am 2. Juni 1955 in Messina stattfand. Zwar führte diese Konferenz zu keiner klaren Entscheidung über den einzuschlagenden Weg, doch stand das Kernstück des späteren EWG-Vertrages - der enge Zusammenschluß der europäischen Völker und die Schaffung eines größeren und damit kraftvolleren Wirtschaftsraumes - bereits deutlich im Hintergrund.

Am 25. März 1957 wurde dann der bisher bedeutendste Schritt zur Einigung Europas unternommen, als die sechs Mitgliedstaaten der Montan-Union in Rom den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft unterzeichneten. Dieser Tag war die Grundsteinlegung zum wirtschaftlichen Zusammenschluß der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft.¹⁾ Es handelt sich hierbei nicht um eine Teilintegration - wie sie noch die Montan-Union darstellte -, sondern um den Versuch einer Verschmelzung bzw. den Anfang eines Zusammenwachsens der Volkswirtschaften der sechs Länder in ihrer Gesamtheit.

Eine solche Verschmelzung der nationalen Volkswirtschaften wirft nicht nur auf wirtschaftlicher Ebene Probleme auf, die gelöst werden müssen, sondern hat auch politische, sozialpolitische und kulturelle Aspekte. Daher kann eine umfassende Integration nur dann verwirklicht werden, wenn alle diese Aspekte beachtet und im Rahmen der engeren Bindung weiterentwickelt werden.

Die internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit läßt sich in verschiedene Stufen einteilen, je nachdem, ob sie zu einer mehr oder weniger grundsätzlichen Zusammenarbeit führt. Dabei ist von einer gemeinsamen Wirtschaftspolitik das reine gemeinsame Studium wirtschaftlicher Fragen zu unterscheiden, mit dem die Tätigkeit internationaler Wirtschaftsorganisationen beginnt.

1) Wenn hier zunächst nur von dem wirtschaftlichen Zusammenschluß der Mitgliedstaaten die Rede ist, so darf jedoch nicht übersehen werden, daß das Endziel der EWG die politische Integration der Mitgliedstaaten ist. Die im Vertrag zur Aufgabe gemachte wirtschaftliche Integration stellt nur ein Mittel zur Erreichung der politischen Integration dar, da die Schaffung des auch politisch geeinten Europas gerade durch die Verschmelzung der nationalen Volkswirtschaften vorangetrieben werden soll.

Die gemeinsame Wirtschaftspolitik kann entweder das Resultat einer grundsätzlichen Zusammenarbeit darstellen oder auf einer fallweisen Einigung aufgebaut sein. Im ersteren Fall müßte man von einer Wirtschaftsunion sprechen, in letzterem von sogenannten Handelsverträgen. "Eine grundsätzliche Zusammenarbeit bedeutet aber noch nicht unbedingt eine vollständige Vereinigung der beteiligten Staaten, so daß wir auch Teillösungen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit als Wirtschaftsunionen bezeichnen können."¹⁾

Eine solche grundsätzliche Regelung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen wird als Integration bezeichnet; sie umfaßt daher die Bildung einer Wirtschaftsunion.²⁾

Steht die Selbstregulierung des Marktes im Vordergrund, so bedeutet die Abschaffung der Diskriminierung die Bildung eines gemeinsamen Marktes der beteiligten Länder. Dominiert dagegen die Leitregelung der Wirtschaft, so bedeutet die Abschaffung der Diskriminierung die Schaffung einer gemeinsamen Wirtschaftslenkung der beteiligten Staaten.

Unabhängig davon, ob die Bildung eines gemeinsamen Marktes oder die Schaffung einer gemeinsamen Wirtschaftslenkung vorliegt, ist eine fortlaufende Koordination der gemeinsamen Wirtschaftspolitik erforderlich. Das erfordert jedoch die Schaffung ständiger gemeinsamer Organe, die diese Koordination vornehmen. Eine einmalige Regelung der Wirtschaftsbeziehungen, wie dies auf der Basis der Handelsverträge erfolgt, genügt nicht.

Zusammenfassend kann daher unter einer Wirtschaftsunion verstanden werden: eine internationale Zusammenarbeit mit Hilfe selbständiger Organe, die eine grundsätzliche Regelung der gemeinsamen Wirtschaftsbeziehungen verwirklichen.

Die Wirtschaftsunionen kann man einerseits nach dem Gebiet der Zusammenarbeit - d.h. nach dem Gegenstand oder Objekt des Zusammen-

1) Binswanger, Hans: Die europäische Wirtschaftsintegration durch partielle Unionen, Züricher Dissertation, Winterthur 1957, S. 3

2) Vgl. Tinbergen, Jan: International Economic Integration, Amsterdam/Brüssel 1954. - Tinbergen schreibt hierzu auf S. 95: "Such regulation (of international economic relations between autonomous nations), when aimed at more systematically, is nowadays called 'integration' of the various national economies."

schlusses - und andererseits nach dem Grad der Zusammenarbeit - d.h. nach dem Träger oder Subjekt der Wirtschaftspolitik - gliedern.

1. Gliederung der Wirtschaftsunionen nach dem Gebiet der Zusammenarbeit

Die Wirtschaftsunionen lassen sich in vollständige und unvollständige Zusammenschlüsse unterscheiden, je nachdem, ob die Zusammenarbeit alle Gebiete oder nur Teilgebiete umfaßt. Dabei erstreckt sich die Zusammenarbeit vor allem auf drei Gebiete: die Länder, die Maßnahmen und die Wirtschaftszweige. Bei einer vollständigen Wirtschaftsunion werden diese drei Gebiete in ihrer vollen Breite umfaßt. Ist dies nicht der Fall, so muß man bereits von einer unvollkommenen Wirtschaftsunion sprechen; entsprechend den drei Gebieten, die die vollständige Wirtschaftsunion umfassen muß, kann man bei den unvollständigen Wirtschaftsunionen die Herausbildung dreier verschiedener Typen beobachten. Sie gliedern sich - jeweils nach dem nicht vollständig integrierten Gebiet - in regionale, horizontale und vertikale Wirtschaftsunionen.

Die regionale Wirtschaftsunion umfaßt alle Maßnahmen und alle Wirtschaftszweige, nicht aber alle in Frage kommenden Länder. "Regional ist eine Union immer im Verhältnis zum Umfang der vollständigen Union, für die sie eine Übergangslösung darstellt."¹⁾ Zur Herausbildung regionaler Unionen kommt es immer dann, wenn zunächst noch nicht alle für die Union vorgesehenen Länder integriert werden können und es daher gegeben erscheint, zuerst die auf Grund ihrer engen Wirtschaftsbeziehungen geeignet erscheinenden Länder zusammenzufassen. Die Ausdehnung dieser regionalen Union auf alle in Frage kommenden Länder ist dann erst in einer späteren Stufe vorgesehen.

Die horizontale Wirtschaftsunion umfaßt alle Länder und alle Wirtschaftszweige, aber nicht alle Maßnahmen. Dabei werden zunächst nur die wirtschaftspolitischen Maßnahmen erfaßt, die für den internationalen Wirtschaftsverkehr die größten Hindernisse darstellen. Die Ausdehnung der Verständigung auf weitere wirtschaftspolitische Maßnahmen ist dabei der Folgezeit überlassen.

Die vertikale Wirtschaftsunion umfaßt alle Länder und alle Maßnahmen,

1) Binswanger, Hans, a.a.O., S. 6

aber nicht alle Wirtschaftszweige.¹⁾ Hierbei werden zunächst die leicht integrierbaren Wirtschaftszweige vorweggenommen, um anschließend die anderen Wirtschaftszweige mitzuintegrieren. Die einzelnen Gruppen und Zweige des modernen Wirtschaftslebens sind weitgehend ineinander verflochten, so daß die Integration von Teilbereichen mehrerer Volkswirtschaften zunächst zur Lösung der vorhandenen Zusammenhänge führt und dadurch die Forderung auftritt, den integrierten Wirtschaftsbereich wieder mit den übrigen Sektoren zu verbinden, und zwar jetzt auf einer höheren supranationalen Ebene.

In ihrer reinen Form kommen diese drei typischen Unionen jedoch meist nicht vor, da sie jeweils Merkmale des anderen Uniontyps mitbeinhalten. Gemeinsam aber ist diesen unvollständigen Unionen, daß sie nur Etappen auf dem Weg zur Vollintegration sind.

2. Gliederung der Wirtschaftsunionen nach dem Grad der Zusammenarbeit

Der Grad der Zusammenarbeit der an einer Wirtschaftsunion beteiligten Staaten läßt sich am Vorhandensein eines gemeinsamen Trägers der Wirtschaftspolitik und dem Umfang der ihm übertragenen Machtvollkommenheit erkennen.

Werden dem Träger der gemeinsamen Wirtschaftspolitik von den beteiligten Staaten keine Souveränitätsrechte übertragen, dann besitzt er relativ wenig Machtvollkommenheit. Die beteiligten Staaten werden dann nur jene Beschlüsse des Trägers ausführen, denen sie in jedem einzelnen Fall selbst zustimmen. Große Machtvollkommenheit besitzen die Träger der Wirtschaftspolitik vor allem dann, wenn die beteiligten Staaten auch ohne ihre ausdrückliche Zustimmung an deren Beschlüssen gebunden sind. Dies setzt jedoch die Übertragung von Souveränitätsrechten voraus, so daß die Willensbildung der einzelnen beteiligten Staaten eingeengt wird. Diese supranationale Willensbildung vollzieht sich in den einzelnen internationalen Organen, in die die einzelnen

1) Der Begriff der vertikalen Integration erlangte seinen heutigen Sinn vor allem durch die EGKS; er bringt den Tatbestand von Aufbau und Vollendung einer internationalen Produktions- und Marktgemeinschaft für bestimmte Güter zum Ausdruck. - Vgl. Below, Fritz: Wirtschaftsintegration und Integrationsstatistik, Berlin 1957, S. 26 ff.

Staaten ihre Vertreter entsenden.¹⁾ Die reale Struktur der Gemeinschaftsorgane wird aber nicht nur bestimmt durch den Umfang der auf sie übertragenen Souveränitätsrechte, sondern vor allem auch durch deren Verankerung in der politischen Wirklichkeit.

3. Die EWG in der Systematik der Wirtschaftsunionen

In seiner Form unterscheidet sich der Romvertrag zunächst nicht von den klassischen zwischenstaatlichen Verträgen. Er ist "ein multilateraler Vertrag, der gleichzeitig allgemeinverbindliche Rechtsnormen und institutionelle Bestimmungen umfaßt, wobei durch die institutionellen Bestimmungen Organe geschaffen werden, deren wichtigste die Versammlung, der Rat, die Kommission und der Gerichtshof sind."²⁾

Da man sich aber der Schwächen der traditionellen internationalen Verträge bewußt war, hat man im Romvertrag den konstituierten Gewalten echte Entscheidungsbefugnis und Durchsetzungsmöglichkeiten gegeben, um die Durchführung des Vertrages weitgehend der Willkür der einzelnen Staaten zu entziehen; trotzdem bestehen innerhalb des Vertrages verschiedene Subordinationsstufen.

Für die Verwirklichung der europäischen Wirtschaftspolitik sieht der EWG-Vertrag vier Stufen vor. Auf der schwächsten Stufe stehen jene Gebiete, die der Vertrag als Gegenstand "gemeinsamen Interesses" bezeichnet (z.B. Wechselkurse, Konjunkturpolitik). Eine weitere Stufe sieht der Vertrag in der Form der "Zusammenarbeit" vor, welche vor allem auf dem Gebiet der Sozialpolitik Anwendung findet. Die dritte Form ist die Koordination, ein Begriff, der mehr besagt als Zusammenarbeit. Nach Jantz³⁾ schafft die Befugnis zur Koordination eine höhere Einflußchance, da sie bereits sehr stark in das Gebiet des Supranationalen hineinführt. Er versteht darunter die harmonische Abstimmung des-

-
- 1) Unter den gemeinsamen Organen einer Wirtschaftsunion sollen hier nicht nur Organe im streng juristischen Sinn als Rechtsetzungsorgane, sondern alle gemeinsamen Gremien verstanden werden, die an der supranationalen Willensbildung beteiligt sind.
 - 2) Cartou, Louis: Der gemeinsame Markt und das öffentliche Recht, Schriftenreihe zum Handbuch für Europäische Wirtschaft, Bd. 18, Baden-Baden 1960, S. 20
 - 3) Jantz, Kurt: Soziale Sicherheit innerhalb der EWG, in: DVZ, XIV. Jg., 1960, S. 26

sen, was jeder einzelne Mitgliedstaat auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik tut. Die letzte Stufe ist die einer gemeinsamen Politik; sie ist vorgeschrieben für die Handelspolitik (gemeinsamer Außenzoll), für die Agrarpolitik und die Verkehrspolitik.

Die Sozialpolitik der EWG gehört zur zweiten Stufe, so daß sich die Mitgliedstaaten in diesem Bereich nicht in der äußersten Exponiertheit des Supranationalen befinden. Dennoch fällt den Organen der Gemeinschaft auch auf dem Gebiet der Sozialpolitik eine große Verantwortung zu, da die Behandlung der ihnen obliegenden Fragen sehr oft eine sozialpolitische Stellungnahme impliziert. Auch wenn den Mitgliedstaaten der EWG, z.B. auf sozialpolitischem Gebiet, die eigene Entscheidungsbefugnis belassen wird, ist im Vertrag grundsätzlich die Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften vorgesehen, soweit sich diese unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken.

Hieran läßt sich erkennen, daß bei den Gründern der EWG Klarheit darüber bestand, daß zur Schaffung binnenmarktähnlicher Verhältnisse mehr gehört als nur die Beseitigung der Zollschränken. Die ständige Gegenwart des Staates in der Wirtschaft macht die Abstimmung der nationalen Wirtschaftspolitiken notwendig, "da Steuergrenzen und administrative Grenzen den Handelsaustausch innerhalb der Länder der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ebenso behindern, wie die nun allmählich abgeschafften Zölle."¹⁾

Die EWG ist mehr als eine Zollunion; sie ist die Verschmelzung der nationalen Binnenmärkte zu einem einzigen Markt. Wirtschaftlich tritt sie durch ihre gemeinsamen Organe den Drittländern wie ein einziger Staat gegenüber, auch wenn die politische Souveränität der Mitgliedstaaten noch gewahrt ist. Endziel dieses Integrationsprozesses ist jedoch die politische Integration aller europäischen Staaten, auch wenn der wirtschaftliche Zusammenschluß zur Zeit nur einen Teil der in Frage kommenden Länder umfaßt.

1) Hallstein, Walter: Eröffnungsrede des Präsidenten der EWG-Kommission, in: Ansprachen, vorgetragen während der Europäischen Konferenz über die Soziale Sicherheit, Dok.Nr. 2106/V/63/D, Brüssel 1962, S. 5 (im folgenden zitiert als "Ansprachen")

II. Folgerungen für die Sozialpolitik der Gemeinschaft

Globales Ziel jeder sozialpolitischen Aktivität ist die Sicherung und Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der von ihr erfaßten Menschen. Diese Aufgabe, die sich jeder nationalen Sozialpolitik stellt, ist auch in der Präambel des Romvertrages und in den einschlägigen Vertragsbestimmungen niedergelegt.

In Artikel 2 stellt sich die Gemeinschaft die Aufgabe, "durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes ... eine beschleunigte Hebung der Lebenshaltung ... zwischen den Staaten zu fördern, die in dieser Gemeinschaft zusammengeschlossen sind." Größerer Wohlstand und größere soziale Sicherheit im Rahmen des wirtschaftlichen Fortschrittes - und damit auch die Stabilisierung des sozialen Friedens in der Gemeinschaft - sind somit die Ziele der EWG auf sozialpolitischem Gebiet. Bei allen Planungen und Überlegungen im Zusammenhang mit der europäischen Integration sind daher die Auswirkungen auf den Sozialbereich zu berücksichtigen.

Abgesehen von den wenigen detaillierten Vorschriften, die die Nationalstaaten im Sozialbereich binden (Angleichung der Männer- und Frauenlöhne bei gleicher Arbeit, Gemeinsame Politik der Berufsausbildung) bleibt die sozialpolitische Handlungs- und Entscheidungsbefugnis bei den einzelnen Mitgliedstaaten. Daher ist zunächst die Frage zu klären, ob die nationale Sozialpolitik der an der Wirtschaftsunion beteiligten Staaten ausreicht, die sozialpolitischen Probleme des Gemeinsamen Marktes ausreichend zu lösen, oder ob die Politik der Gemeinschaft, die im wesentlichen durch wirtschaftspolitische Zielsetzungen gekennzeichnet ist, durch eine entsprechende gemeinsame Sozialpolitik ergänzt werden muß.

1. Aufgaben und Grenzen nationaler Sozialpolitik

Die Menschen sind genötigt, in Gesellschaft zu leben; sie haben sich daher politisch in Gemeinden und im Staat zusammengeschlossen. Für die Sozialpolitik des Staates und der Verbände steht die Einflußnahme auf das in dem jeweiligen Staatsgebiet vorhandene Sozialgefüge im Vordergrund. Die Sozialpolitik dient daher den Zwecken der Volksgemeinschaft. Spricht man in diesem Zusammenhang von nationaler Sozialpolitik, so versteht man darunter "die Gesamtheit aller innerstaatli-

chen sozialpolitischen Maßnahmen, die das Gefüge der Gesellschaftsgruppen im Bereich des eigenen Staates beeinflussen."¹⁾

Die nationale Sozialpolitik ist vornehmlich Gruppenpolitik, die Politik organisierter Gruppen, die in der Sozialpolitik wirksam werden; sie ist eine Politik, "in der es sowohl um die Anteile einzelner sozialer Gruppen am Volkseinkommen wie um Einzeleinkommen, um Kosten und Preise geht."²⁾

Alle sozialpolitischen Maßnahmen wollen dem arbeitenden Menschen helfen, sollen ihn schützen vor Willkür oder Ausbeutung, wollen ihn sichern gegen die Wechsellagen des Lebens und seine Stellung in der Gesellschaft bestimmen. Aus Tradition und politischen Überlegungen heraus möchten die Träger der nationalen Sozialpolitik die Gewichte der sozialpolitischen Ziele oft unterschiedlich gesetzt sehen. Daraus ergibt sich, daß die sozialpolitischen Maßnahmen von Land zu Land eine unterschiedliche Ausgestaltung gefunden haben und ihre räumlichen Grenzen im jeweiligen Staatsgebiet liegen.

Die verschiedenen politischen Konzeptionen, die hinter der konkreten Ausgestaltung der Sozialpolitik stehen, sind oft nur schwer quantifizierbar und erschweren dadurch den zwischenstaatlichen Vergleich. Da sich die EWG-Staaten ein gemeinsames sozialpolitisches Ziel gesetzt haben, muß auch die Sozialpolitik auf dieses Ziel ausgerichtet werden, d.h. die nationale Sozialpolitik eines Mitgliedstaates kann in der Form und in den Einzelheiten von der der anderen Mitgliedstaaten abweichen, doch müssen die erreichten Endergebnisse harmonisieren.³⁾ Das Leitbild der gemeinsamen Sozialpolitik hat die gesellschaftlichen wirtschaftlichen und politischen Wandlungen zu berücksichtigen, die der Gemeinsame Markt fortschreitend nach sich zieht.

1) Heyde, Peter: Internationale Sozialpolitik, Bad Godesberg 1960, S. 10

2) Liefmann-Keil, Elisabeth: Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1961, S. V

3) So führte Hallstein in einer Ansprache zum "Dean's Day" am 2.3.1963 aus: "Will man die Vorteile einer Zollunion ausnutzen, so muß man nicht nur die klassischen Handelsschranken zwischen ihren Mitgliedern abbauen, sondern auch die weniger sichtbaren Verzerrungen und Beschränkungen des Wettbewerbs beseitigen. ... Ist aber der Verkehr der Waren und der anderen Produktionsfaktoren frei, so müssen gemeinsame Wettbewerbsvorschriften gelten, und eine unterschiedliche nationale Politik auf vielen Gebieten - Sozial-, Wirtschafts- und Währungspolitik - verliert immer mehr an Sinn." New York 1963, Dok.Nr. 2372/K/63-D, S. 3

2. Schwierigkeiten einer supranationalen Sozialpolitik

Die Sozialpolitik wird heute nicht mehr - wie in ihren Anfängen - primär vom Arbeiterschutz bestimmt, sondern drängt mehr und mehr nach einer Koordination mit wirtschaftlichen Gedankengängen und Sachverhalten. Auf die Wirtschaftsgemeinschaft übertragen bedeutet das, daß es Aufgabe der Sozialpolitik ist, im Interesse aller beteiligten Völker vor allem die Lage der wirtschaftlich schwachen, schutzbedürftigen und weniger entwickelten Glieder dieser übernationalen Gemeinschaft zu verbessern; das Allgemeininteresse erlangt daher in der Sozialpolitik den Vorrang gegenüber den Sonderinteressen einzelner Mitgliedstaaten.

Die supranationale Sozialpolitik setzt die Schaffung einer supranationalen Institution voraus, die über ein echtes beschlußfähiges Organ für die Legislative und ein supranationales Exekutivorgan verfügt. Hierbei beginnen jedoch bereits die Schwierigkeiten der supranationalen Sozialpolitik. Damit eine solche Entscheidungsmöglichkeit gegeben ist, bedarf es seitens der an der Gemeinschaft beteiligten Staaten des Verzichts auf einen Teil ihrer staatlichen Souveränitätsrechte. Geschieht dies nicht, so besitzen sie die Möglichkeit, den Beschluß des Trägers der gemeinsamen Sozialpolitik nicht zu verwirklichen; dies wird vor allem dann der Fall sein, wenn die Bindung an den Beschluß ungünstigere Folgen hätte, als die Maßnahmen, welche die Gemeinschaft gegen den Verstoß ergreifen kann.

Die Möglichkeit eines Staates, Verträge zu verletzen, nimmt in dem Maß ab, wie die wirtschaftliche Abhängigkeit der Länder im Rahmen der eingegangenen Wirtschaftsunion wächst. Dadurch vermehrt sich umgekehrt die Machtvollkommenheit der Träger der gemeinsamen Wirtschafts- und Sozialpolitik. Auf lange Sicht sind die Mitgliedstaaten leichter bereit, sozialpolitische Daten, die letztlich auch die wirtschaftspolitischen Daten beeinflussen, zu verändern, da sie auf Grund der fortlaufend enger werdenden wirtschaftlichen Verflechtung damit rechnen können, daß zukünftige Vorteile die momentanen Nachteile überwiegen..

Solange es einem Mitgliedstaat möglich ist, sich vertragswidrig zu verhalten, kann der Zusammenschluß noch nicht als supranational betrachtet werden, selbst wenn er auf den ersten Blick noch so viele supranationale Eigenschaften aufweist. Der Übergang zur supranatio-

nenalen Verfassung ist erst dann vollzogen, "wenn die tatsächliche Integration der Gemeinschaft einen solchen Grad erreicht hat, daß ihre Trennung ähnlichen Schwierigkeiten begegnet, wie die Dismembration des Staates."¹⁾

3. Aufgaben und Ziel der Sozialpolitik der EWG

Das Phänomen Wirtschaft kann nicht losgelöst von den anderen Phänomenen betrachtet werden, die es begleiten und zu ihm in ursachlicher oder zufälliger Beziehung stehen. So ist vor allem die politische Grundausrichtung der Volkswirtschaften von solchem Einfluß auf die Wirtschaft, daß heute die politischen Regime nach ihrer Wirtschaftsverfassung eingeteilt werden, ja geradezu die Welt spalten. Politische und wirtschaftliche Tätigkeit sind wiederum stark vom Sozialen durchdrungen, so daß Politik, Wirtschaft und Soziales derart miteinander verbunden sind, daß es unmöglich ist, eine Erscheinungsform als lediglich wirtschaftliches und nicht in gewissem Umfang auch als politisches und zugleich soziales Phänomen anzusprechen; umgekehrt hat jedes soziale Handeln zugleich in gewissem Umfang wirtschaftlicher und politischen Inhalt. Somit bedeutet die Schaffung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft nicht nur für die allgemeine Politik und die Wirtschaftspolitik der integrierenden Länder einen tiefgreifenden Einschnitt, sondern sie beleuchtet auch den sozialpolitischen Bereich auf neue Weise.

Zum ersten Mal entstand die Notwendigkeit und die Möglichkeit einer in sich geschlossenen, alle Teilaspekte berücksichtigenden Sozialpolitik. Prüft man jedoch den Vertrag zur Gründung der EWG, so findet man keine Bestimmung, die eine gemeinsame Sozialpolitik vorschreibt. Vergleicht man außerdem die im Verhältnis zu den anderen Vertragskapiteln wenigen sozialpolitischen Artikel, so könnte man annehmen, daß der Sozialpolitik nicht allzuviel Bedeutung beigemessen wird. Die Berechtigung des sozialpolitischen Handelns und deren Bedeutung für die Gemeinschaftspolitik wird sichtbar, wenn man sich vor Augen hält, "daß im Geist des Vertrages von Rom und nach den klaren Absichten seiner Urheber die wirtschaftliche Integration nur die Voraussetzung einer stärkeren und tiefergreifenden Integration ist,

1) Mosler, Hermann: Der Vertrag über die EGKS, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd. IV, 1951/52, S. 39

die Grundlage für eine immer engere Vereinigung der europäischen Völker."¹⁾ Daher bildet das sozialpolitische Handeln einen der wichtigsten Aspekte der Gemeinschaftspolitik, "weil dies nicht nur und nicht so sehr im Zusammenhang mit der Verfolgung einer ausgesprochenen wirtschaftlichen Zielsetzung zu erfolgen hat, sondern mit dem Blick auf sehr viel höhere und bedeutendere Ziele sozialer und politischer Natur."²⁾

In der internationalen Sozialpolitik begnügt man sich seit jeher mit einer relativ geringen Zahl wirklich grundlegender Normen, die mit viel Spielraum für die Durchführung zu Ausgangspunkten der Gesetzgebung und Richtlinien der Sozialverwaltung werden können. Wohl nicht zuletzt unter dem Einfluß der vorstehenden Erwägungen hat der Vertrag auf die Entwicklung einer gemeinsamen Sozialpolitik durch eine Vielzahl von einzelnen, genau abgegrenzten Bestimmungen verzichtet und nur generelle Richtlinien für die Zusammenarbeit erlassen. Die Sozialpolitik der EWG muß daher vor allem außerhalb der Vertragsbestimmungen entwickelt werden, wobei es darauf ankommt, den bestehenden Spielraum maximal zu nutzen.

Beim Zusammenschluß der EWG-Mitgliedstaaten macht sich das Nebeneinander unterschiedlicher nationaler sozialpolitischer Bestrebungen bemerkbar. Ein Ausgleich zwischen den verschiedenen Motivationen kann erst dann erfolgen, wenn die besonderen Gründe, die im Einzelfall für die Setzung der Schwerpunkte maßgebend waren, einander angeglichen wurden. Somit ist zu fragen, ob die soziale Harmonisierung das automatische Ergebnis der wirtschaftlichen Integration der Gemeinschaftstaaten ist oder ob es von Anfang an einer gemeinsamen sozialpolitischen Aktion oder zumindest gewisser gemeinsamer sozialpolitischer Akte bedarf.

a) Das Verhältnis der Wirtschaftspolitik zur Sozialpolitik der Gemeinschaft

Mit der Frage, ob die soziale Harmonisierung eine notwendige Voraussetzung für die Verwirklichung der Wirtschaftsgemeinschaft ist, hat

1) Levi-Sandri, Lionello: Die Sozialpolitik der EWG, in: Sozialer Fortschritt, 10. Jg., Heft 9, 1961, S. 195

2) ebenda, S. 195

sich ein im Auftrag des Internationalen Arbeitsamtes erstelltes Gutachten befaßt.¹⁾ Der Bericht ist sehr vorsichtig gefaßt bei der Beantwortung dieser Frage und kommt zu dem Ergebnis, "daß offenbar zum wirksamen Funktionieren erweiterter Märkte ein geringeres Maß an Harmonisierung erforderlich sein dürfte als oft angenommen wird"²⁾ und daß die einzelnen Länder "bei der Einführung neuer Maßnahmen zugunsten des sozialen Fortschritts entsprechend den nationalen Erfordernissen, Neigungen und Gebräuchen eines erheblichen Maßes an Freiheit bedürften."³⁾

Die Gutachter beziehen sich bei dieser Feststellung in erster Linie darauf, daß die Harmonisierung komparativer Kostenunterschiede, die sich durch unterschiedliche Lohnkosten und Soziallasten in den einzelnen Ländern ergeben, nicht erforderlich ist, solange es sich um ausschließliche Wechselkursprobleme handelt.⁴⁾ Vielmehr kommt es darauf an, ob die unterschiedlichen Belastungen - soweit überhaupt vergleichbar - wirtschaftlich bedingt sind, oder ob eine Verzerrung durch besondere Einflußnahme oder bewußte Begünstigung verschiedener Wirtschaftszweige hervorgerufen wird. Aufgabe der Sozialpolitik unter diesem Gesichtspunkt wäre es daher nur, Verzerrungen zu beseitigen, die auf sozialpolitische Regelungen zurückzuführen sind.

Sozialpolitik und Wirtschaftspolitik ergänzen einander wechselseitig. Mit der Sozialpolitik wie mit der Wirtschaftspolitik wird hinsichtlich der Versorgung in der Volkswirtschaft entschieden, nur daß unterschiedliche Maßstäbe angelegt und unterschiedliche Ziele verfolgt werden.⁵⁾ Gleich der nationalen Sozialpolitik ist die Sozialpolitik der EWG auf Gemeinschaftsebene durch die Bemühungen um Überwindung der Ungleichheiten in der Wohlstandsverteilung gekennzeichnet. Das macht die Gegenüberstellung der Absichten und Programme der einzelnen Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Einkommensverteilung notwendig; nur so können Mittel und Wege gefunden werden, wirtschaftliches Wachstum bei stabilen Preisen und eine gerechte Verteilung der Er-

1) Ohlin, Bertil u.a.: Soziale Aspekte der europäischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit, Genf 1956; Sachverständigengutachten, erstellt im Auftrag des Internationalen Arbeitsamtes, Genf, Studien und Dokumente, NF 46

2) ebenda, Ziff. 182, S. 86

3) ebenda, Ziff. 220, S. 108

4) ebenda, Ziff. 96, S. 45

5) Vgl. S. 27 dieser Arbeit

träge der gemeinsamen Anstrengungen zu gewährleisten. Besonderes Augenmerk ist hierbei den Strukturänderungen und Anpassungsschwierigkeiten zu widmen, die mit der Arbeitsteilung auf Gemeinschaftsebene einhergehen werden. Die im Zusammenhang mit diesen Umstellungsprozessen auftretenden sozialen Schwierigkeiten zu beseitigen, ist Aufgabe der Sozialpolitik der EWG, will sie den Zielen der Politik der Gemeinschaft dienen.

Die Bedeutung des sozialpolitischen Bereichs der EWG wird auch im Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe unterstrichen. Hierin stellt die EWG-Kommission ausdrücklich fest, daß die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft eine wirtschafts- und sozialpolitische Union ist, die eine eigene Sozialpolitik haben muß, eine Sozialpolitik, "die mit den anderen Bereichen ihrer Politik abgestimmt sein muß, ihnen aber nicht untergeordnet werden darf."¹⁾

Jede wirtschaftspolitische Aktivität hat sozialpolitische Konsequenzen und umgekehrt sind bei jedem sozialpolitischen Tun wirtschaftspolitische Aspekte zu berücksichtigen. Wirtschafts- und Sozialpolitik sind daher unlösbar miteinander verflochten, sie sind - nach Hallstein - "die zwei Seiten ein und derselben Medaille."²⁾

Denkt man an das Endziel des Romvertrages, so stellt das entschlossene Eingreifen im sozialen Bereich einen unerläßlichen Bestandteil der Gemeinschaftstätigkeit dar. Die sozialen Ziele dürfen nicht nur durch die Verwirklichung der wirtschaftlichen Ziele angestrebt werden, sondern sie müssen durch selbständige Initiativen und Programme verfolgt werden. Dies erscheint umso notwendiger, wenn der Aufbau Europas tatsächlich von der überwiegenden Mehrheit der Völker der beteiligten Länder getragen werden soll.

Legt man bei der Frage nach der Notwendigkeit sozialpolitischer Aktivität der Gemeinschaft nur einen rein wirtschaftspolitischen Maßstab an, so kann die Ansicht der Genfer Sachverständigen geteilt werden, daß eine weitgehende Harmonisierung der Sozialpolitik auch im Rahmen einer engeren wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwar ökonomisch wertvoll, aber nicht unbedingt erforderlich ist. Betrachtet

1) EWG-Kommission: Memorandum über das Aktionsprogramm der Gemeinschaft in der 2. Stufe, 24.10.1962, S. 51 (im folgenden als "EWG-Aktionsprogramm" zitiert)

2) Hallstein, Walter: in: "Ansprachen", a.a.O., S. 7

man jedoch die über die wirtschaftlichen Zielsetzungen hinausgehenden Ziele sozialer und politischer Natur der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, so stellt man fest, daß das soziale Handeln einen der wichtigsten Aspekte der Gemeinschaftspolitik darstellt. Soll daher der Vertragsinhalt auch sozialpolitisch erfüllt werden, so muß den wirtschaftlichen Intentionen des Vertrages eine sozialpolitische Aktivität an die Seite gestellt werden.

b) Die EWG als Sozialgemeinschaft

Im Gegensatz zur Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft ist die Sozialpolitik nicht integrierender Bestandteil, sondern in erster Linie Aufgabe der einzelnen Mitgliedstaaten. Soziale Gerechtigkeit und soziale Sicherheit sind aber so unabdingbare Forderungen an die moderne Gesellschaft, daß man ihre Angleichung an die ökonomische Entwicklung nicht allein einer gewissen Automatik überlassen darf. Die Erreichung günstigerer Positionen in der sozialen Lage wird man als eine Umschreibung des im Vertrage angesprochenen sozialpolitischen Zielles zu begreifen haben: die Hebung der Lebenshaltung aller Menschen, die in der Gemeinschaft leben. Eine gemeinsame Sozialpolitik kann jedoch kein Selbstzweck und kein materielles Ziel der Gemeinschaft sein. Ziel muß vielmehr sein, neben der Wirtschaftsgemeinschaft auch die Sozialgemeinschaft der EWG-Staaten anzustreben.

Eine besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang dem Grundsatz der Freizügigkeit der Arbeitnehmer und der Niederlassungsfreiheit zu, der die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und soziale Bedingungen umfaßt. Diese Bestimmungen berühren Bereiche, die für die künftige Entwicklung der Gemeinschaft und damit für den Zusammenschluß aller europäischen Völker ausschlaggebend sein werden.

Damit diese Freizügigkeit in der Praxis verwirklicht werden kann, sind zunächst die erforderlichen beruflichen Qualifikationen auf ein einheitliches Niveau zu bringen, damit die Arbeitnehmer sich um die angebotenen Stellen in den anderen Ländern bewerben können. Art. 128 des Vertrages schreibt daher vor, daß der Rat auf Vorschlag der Kommission für die Berufsausbildung Grundsätze zur Durchführung einer

gemeinsamen Politik aufstellt.¹⁾ Damit wird gleichzeitig auch die harmonische Entwicklung sowohl der einzelnen Volkswirtschaften als auch des Gemeinsamen Marktes angestrebt.

Mit der Harmonisierung im Bereich der Berufsausbildung ist - zumindest teilweise - die Errichtung des Europäischen Sozialfonds²⁾ verbunden. Seine spezifische Aufgabe ist es, innerhalb der Gemeinschaft die durch die Integration auftretenden, sozial unerwünschten Nebenfolgen aufzufangen. Dies erfolgt derart, daß der Fonds den Mitgliedstaaten und den von der EWG-Kommission bestätigten antragsberechtigten Körperschaften des öffentlichen Rechts jene Kosten zur Hälfte zurückerstattet, die für die Umschulung, Umsiedlung und Aufrechterhaltung des gleichen Lohnstandes für arbeitslose Arbeitnehmer entstanden sind, soweit diese unter Beachtung bestimmter Voraussetzungen in einem neuen Beschäftigungsverhältnis tätig geworden sind. Im Zusammenhang mit der Freizügigkeit sind auch auf dem Gebiet der 'Sozialen Sicherheit' Maßnahmen zu ergreifen, damit die von einem Arbeitnehmer in einem Land erworbenen Sozialversicherungsansprüche ihm auch bei Berufsausübung in einem anderen Land erhalten bleiben. Dies macht vor allem eine Angleichung der sozialrechtlichen Vorschriften erforderlich, damit die Freizügigkeit nicht nur auf dem Papier steht.

Ziel der Sozialpolitik der EWG ist es, dazu beizutragen, daß der Lebensstandard ihrer Völker gehoben wird und alle gleichmäßig an den Erträgen der gemeinsamen Bemühungen teilhaben. Dies ist nicht nur im Sinne einer Beseitigung regionaler oder nationaler Unterschiede zu verstehen, sondern kann auch dahingehend interpretiert werden, daß auch die unterschiedliche Entlohnung auf Grund des Geschlechts aufgehoben werden soll.

-
- 1) Abgedruckt im Bundesarbeitsblatt vom 25. Juni 1963, herausgegeben vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bonn, 14. Jg., Nr. 12, S. 373 f.- Insgesamt umfaßt die gemeinsame Politik der Berufsausbildung 10 Grundsätze.
 - 2) Im strengen Sinn des Wortes ist der Sozialfonds überhaupt kein Fonds, da er keine von vornherein begrenzte, verselbständigte Vermögenssumme darstellt. Der Fonds wird nicht zum Ausgleich bestimmter Risiken tätig, sondern er wirkt zugunsten desjenigen Mitgliedstaates, der zur Bekämpfung der strukturell bedingten Arbeitslosigkeit besonders hohe Aufwendungen für Umschulung, Umsiedlung etc. hat.

Im EWG-Vertrag ist in konkreter Form daher das Teilproblem der nationalen Lohnungleichheit für Männer und Frauen behandelt.¹⁾ Alle Lohndiskriminierungen auf Grund des Geschlechts sollen allmählich beseitigt werden. Im Memorandum der EWG für die zweite Stufe wird eine Lohnpolitik gefordert, die mit der Konjunktur- und Währungspolitik auf nationaler bzw. gemeinsamer Ebene abgestimmt werden muß.²⁾

Die Lohnfrage, von der die Arbeits- und Lebensbedingungen der Arbeitnehmer weithin bestimmt werden, ist eines der wichtigsten sozialpolitischen Probleme. Auch hier soll eine Angleichung erfolgen, ohne daß man sich bisher über deren Form im klaren ist. Sie kann jedoch nicht allein als ein soziales Problem gesehen werden, d.h. nicht nur von der Einkommensseite der Arbeitnehmer her. Für die Unternehmer bedeutet der Lohn ein betriebswirtschaftliches Problem, einen Kostenfaktor, der die Ertragslage beeinflußt. In Verbindung mit dem Lohn müssen auch die Sozialleistungen gesehen werden, denn in dem Maße, wie sie für die Bezugsberechtigten Einkommen darstellen, belasten sie andererseits die Erwerbstätigen, die Unternehmer oder den Staat. Da die einzelnen Systeme sich auf abweichenden demographischen, soziologischen und wirtschaftlichen Grundlagen entwickelt haben, bestehen naturgemäß zwischen ihnen - ähnlich den Verhältnissen bei den Lohnsystemen - mehr oder minder große Abweichungen. Darüber hinaus bedeutet die sinnvolle Gestaltung der Dauer der Arbeitszeit und bezahlten Freizeit ein weiteres wichtiges Problem im gemeinsamen Markt. Will man daher die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft auch zu einer funktionierenden Sozialgemeinschaft ausbauen, so wäre es problematisch, sich bei einer Harmonisierung im Einkommensbereich nur auf ein Teilgebiet, wie z.B. die 'Soziale Sicherheit', zu beschränken, ohne gleichzeitig die viel gewichtigere Frage der Lohnsituation mit zu berücksichtigen. Die Befürworter einer alleinigen Nivellierung der Sozialleistungen auf höchstem Niveau übersehen vollkommen, daß die unterschiedliche Höhe der Sozialleistungen in den Ländern der EWG weitgehend auf die Interdependenz von Lohn- und Sozialkosten zurückzuführen ist.

1) Dieser Grundsatz, der bereits zu Ablauf der 1. Stufe im Jahre 1962 verwirklicht werden sollte, konnte noch nicht abschließend durchgeführt werden.

2) EWG-Aktionsprogramm, a.a.O., S. 56

A. Die Bedeutung der europäischen Integration für die lohn- und einkommenspolitischen Aufgaben der Sozialpolitik

I. Die lohn- und einkommenspolitischen Aufgaben der Sozialpolitik

Zur Sicherung der elementaren Menschenrechte gehört auch die Schaffung und Erhaltung eines Lebensstandards, der über dem an den physischen Erfordernissen gemessenen Existenzminimum liegt. Die Erreichung eines solchen Niveaus ist Aufgabe der Sozialpolitik und findet ihren Niederschlag in der Lohnpolitik, den Systemen der sozialen Sicherheit oder in einer Kombination beider Teilgebiete. Die sozialpolitischen Ziele in der Lohn- und Einkommenspolitik sind somit "Ziele der Allgemeinheit für die Allgemeinheit und für den Einzelnen."¹⁾ Sie gelten direkt oder indirekt der Einkommensverteilung. In der Marktwirtschaft ist die Einkommensverteilung durch die Bindung des Einkommensbezuges an das Eigentum von Produktionsfaktoren und durch die Anerkennung von Privateigentum vorbestimmt. Eine Änderung der Einkommensverteilung kann und soll die soziale Stellung des Einzelnen und die soziale Struktur der Gesellschaft verändern. Führt eine unbefriedigende Eigentumsverteilung zu unzureichender Einkommensverteilung, so hat die Sozialpolitik die Grundlagen für eine gerechtere Einkommensverteilung zu schaffen; außerdem ist gleichzeitig der interpersonale und intertemporale Einkommensausgleich anzustreben.

Während die erste Forderung darauf abzielt, die soziale Stellung der einzelnen Gruppen und ihrer Mitglieder zu ändern, verfolgt der interpersonale Einkommensausgleich die Gleichbehandlung Gleicher. Die Gleichheit der Menschen, von der hier ausgegangen wird, ist eine bewußte Fiktion. Zwar sind die Menschen gleich, insofern als sie Menschen sind, doch als solche sind sie ebenso ungleich. Ein interpersonaler Einkommensausgleich, der auf dieser fiktiven Gleichheit begründet ist, fordert daher eine generelle Einkommensnivellierung.

Mit der Verfolgung des Zieles des intertemporalen Einkommensausgleichs soll Einkommensschwankungen entgegengewirkt werden, die im Verlauf eines Lebens auftreten; es soll zu jedem Lebenszeitpunkt ein Einkommen gesichert werden, das über dem reinen Existenzminimum liegt. Bei Wegfall oder Minderung des Arbeitseinkommens soll stets ein ausreichender Einkommensersatz gewährleistet werden oder die wäh-

¹⁾ Liefmann-Keil, Elisabeth, a.a.O., S. 5

rend des Lebensablaufs zeitweilig besonders auftretenden Belastungen des Einkommens ausgleichen.

1. Die Quellen des Einkommens

Die originären Quellen der Einkommen beruhen auf der Verwertung der Produktionsfaktoren Boden, Arbeit und Kapital. Diesen aus dem Einsatz der Produktionsfaktoren resultierenden Einkommen stehen die sogenannten Sozialeinkommen gegenüber oder ergänzen die Einkommen aus der Produktionsfaktorennutzung.

Die Gesamtheit der Einkommen läßt sich in arbeitsbezogene und arbeitsunabhängige Einkommen unterteilen, wobei die letzteren in Besitzeinkommen einerseits und Sozialeinkommen andererseits zerfallen. Die Besitzeinkommen fließen dem Bezieher aus der Verwertung der Produktionsfaktoren Boden und Kapital zu, während die Einkommen aus Sozialversicherungssystemen denjenigen zufließen, die die Voraussetzungen erfüllen, an welche die Bezugsberechtigung gebunden ist.

a) Arbeitsbezogene Einkommen¹⁾

Arbeitseinkommen kann dem Bezieher entweder aus der eigenen Verwertung der Arbeitskraft oder auf Grund vertraglicher Verwertung der Arbeitskraft im Dienste Dritter zufließen. Der Lohn des Arbeiters und das Gehalt des Beamten oder Angestellten stellen hier den Regelfall der heutigen Arbeitseinkommen dar.

Die Festsetzung der Mindesthöhe der Löhne und Gehälter als Preis für die Verwertung der Arbeitskraft im Dienst Dritter erfolgt in der Regel durch Verständigung zwischen dem Arbeitgeber oder seinem Verband und der zuständigen Gewerkschaft im sogenannten Tarifvertrag. Die in ihm festgelegten Tariftlöhne sind Mindestlöhne, die ein Mindestarbeitseinkommen sicherstellen; in erster Linie wird der Zeitlohn, und zwar der Zeitlohn eines Facharbeiters (Ecklohn), ausgehandelt, um welchen sich die Lohnsätze der anderen mehr oder minder qualifizierten Arbeiter gruppieren.

1) Im folgenden wird statt des Begriffs "arbeitsbezogenes Einkommen" das Synonym "Arbeitseinkommen" verwendet in dem Sinne, daß darunter dasjenige Einkommen verstanden werden soll, das ohne erheblichen gleichzeitigen Aufwand von Kapital und Boden vorzugsweise aus der Verwertung der eigenen Arbeitskraft erzielt wird.

Beim Bezugsstandard, der für die Lohneinkommen maßgeblich ist, stehen sich zwei Prinzipien gegenüber und treten zueinander in Konkurrenz; es sind dies das Prinzip der Leistung und das Prinzip des Bedarfs. Mill hat die Notwendigkeit gekennzeichnet, die beiden Bezugsstandards zu unterscheiden.¹⁾ Nach ihm kann das Streben einmal daningehen, den mit Fähigkeiten weniger Begünstigten einen Ausgleich für ihren Mangel an Chancen und Vorteilen zu bieten; hier wird der Bedarf als Bezugsstandard gewählt. Das Streben kann aber auch darauf abzielen, den Beitrag des einzelnen zum Sozialprodukt zu berücksichtigen; hier bildet die Leistung die Grundlage der Lohnberechnung.

Auf diese beiden Arten des Bezugsstandards aufbauend unterscheidet man bei der Ausgestaltung der Lohnsysteme einmal den Leistungslohn und zum anderen den Bedarfslohn. Während sich der Leistungslohn an der Leistung und damit an der Produktivität des Arbeitnehmers orientiert, werden diese beiden Kriterien beim Bedarfslohn nicht berücksichtigt. Der Leistungslohn wird festgelegt durch das Wechselspiel von Leistung und Gegenleistung, während beim Bedarfslohn die subjektiven Bedürfnisse des Arbeitnehmers, die z.B. in seinem Familienstand begründet sein können, Berücksichtigung finden.

Soweit die Sozialpolitik die Gleichheit der Menschen betont, wird sie bei allen lohnpolitischen Überlegungen vom Bezugsstandard Bedarf auszugehen haben, da der Bedarf stets unabhängig vom persönlichen Einkommensbezug auftritt und im Ablauf des Lebens Schwankungen größerer Art aufweist. Dem Bezugsstandard Bedarf wäre daher unter sozialpolitischem Aspekt der Vorrang vor dem Leistungsprinzip einzuräumen; die Knappheit an Bedürfnisbefriedigungsmitteln wird es der Sozialpolitik jedoch nicht gestatten, allen verteilungspolitischen Wünschen und Zielen zum Trotz, den Bedarf uneingeschränkt als Maßstab zu nehmen.

Man hat die Ansprüche, die im Verlauf des Lebens an die Einkommen gestellt werden, untersucht²⁾, und dabei hat sich herausgestellt, daß sie sich nicht nur auf Verbrauchsgüter beschränken, sondern auch langlebige Wirtschaftsgüter und Investitionsgüter (z.B. hinsichtlich der Berufsausbildung) umfassen.

1) Mill, John Stuart: Utilitarianism, Liberty, Representative Government, London 1957, S. 54

2) Eine solche Untersuchung findet sich z.B. bei Schmucker "Der Lebenszyklus in Erwerbstätigkeit, Einkommensbildung und Einkommensverwendung" in: Allgemeines Statistisches Archiv, Nr. 40, 1956

Die Diskussion über Einkommensideale¹⁾ stellt daher überwiegend eine Kritik am Leistungseinkommen dar, das den individuellen Ansprüchen an das Einkommen keine Rechnung trägt. Das ausdrückliche Nebeneinander von Leistung und Bedarf als Bezugsstandard in der Lohnpolitik behindert die Politik der Arbeitseinkommensgestaltung derzeit noch in beträchtlichem Maße.

Die Forderung nach besonderer Berücksichtigung des Familienbedarfs erfordert eine gewisse Anpassung im Einkommensverlauf und macht individuelle oder kollektive Vorsorge für Zeiten geringer Pro-Kopf-Einkommen der Familie erforderlich. Da die Arbeitseinkommen allein jedoch nicht immer ausreichen, um ständig ein befriedigendes, dem individuellen Verbrauch entsprechendes Bedarfseinkommen zu sichern, ist es notwendig, zur Ergänzung oder als Ersatz der Arbeitseinkommen über arbeitslose Einkommen zu verfügen.

b) Arbeitslose Einkommen

Unter arbeitslosen Einkommen sollen alle Einkommen verstanden werden, die dem Bezieher zufließen, ohne daß sie zum überwiegenden Teil aus gleichzeitiger Verwertung der eigenen Arbeitskraft stammen.

Sie finden ihre Quellen entweder in den Produktionsfaktoren Boden und/oder Kapital oder sind Leistungen aus den Systemen kollektiver bzw. individueller Vorsorge gegen die Wechselfälle des Lebens. Man kann die arbeitslosen Einkommen daher in Besitz- und Sozialeinkommen unterscheiden.

ba) Besitzeinkommen

Besitzeinkommen sind Einkommen, die dem Bezieher zufließen aus der Nutzung der Produktionsfaktoren Boden oder Kapital.

Die Formen des Kapitaleinkommens richten sich nach der Art ihrer Erzielung. Sie können entweder durch Verwertung des Kapitals im eigenen Unternehmen oder durch zeitweilige Überlassung des Kapitals an Dritte entstehen. Die Erträge aus der Kapitalüberlassung können aus einem

1) Die unterschiedlichen Tendenzen, die sich hierbei bemerkbar machen, werden u.a. aufgezeigt bei Liefmann-Keil, Elisabeth, a.a.O., S. 78 ff.

festbedungenen Preis, dem Zins, resultieren oder in Form von Dividenden und Beteiligungsgewinnen dem Geldgeber zufließen. Der Zins als Preis für die zeitweilige Kapitalüberlassung stellt dabei das Kapitaleinkommen in reinster Form dar; doch tritt er kaum als Nettoszins auf, sondern enthält oft Entgeltbestandteile für das Risiko der Nutzungsübertragung.

Das Bodeneinkommen kann auftreten in der Form von Bewirtschaftungserträgen oder als Preis für die zeitweilige bzw. endgültige Überlassung des Bodens. Der Boden unterscheidet sich jedoch als Einkommensquelle stark von den beiden anderen Produktionsfaktoren; diese Besonderheit ist in der mangelnden Umgruppierungsfähigkeit des Bodens zu sehen, die verhindert, daß die Bodenproduktion nach Art der absatzorientierten industriellen Produktion dort konzentriert wird, wo sie am dringendsten gebraucht wird. Die räumliche Entfernung zwischen Erzeugungs- und Verbrauchsort vermittelt den günstiger gelegenen Böden eine Vorzugsstellung gegenüber den entfernteren und damit dem Besitzer ein Vorzugseinkommen, die "Rente der Lage".¹⁾ Die Lage wirkt hierbei wie eine bessere Qualität des Bodens.

bb) Sozialeinkommen

Die persönlichen Bedürfnisse schwanken im Ablauf des Lebens und stellen daher unterschiedliche Anforderungen an das Lebens Einkommen. Aufgabe der Sozialpolitik ist es, größere Schwankungen des Lebens Einkommens, die Härten hervorrufen können, zu vermeiden und ein ständiges Mindesteinkommen zu sichern, das über dem reinen Existenzminimum liegt.

Sie ist daher bestrebt, das Sozialprodukt nicht nur an die Erwerbstätigen, sondern auch an Nichtarbeitende (noch nicht - zeitweilig nicht - nicht mehr Arbeitende) zu verteilen. Für die nichtarbeitenden Bevölkerungsteile wird hierzu der Weg der Sozialleistungen gewählt; aber auch Erwerbstätige haben unter bestimmten Voraussetzungen Anspruch auf Gewährung von Sozialleistungen. Im weiteren soll jedoch nur der Teil der Sozialleistungen betrachtet werden, der die Geldlei-

1) Böhler, Eugen: Nationalökonomie, Grundlagen und Grundlehren, Zürich 1957, S. 261 - Vgl. auch: Weddigen, Walter: Grundzüge der Sozialpolitik und Wohlfahrtspflege, Stuttgart 1957, S. 319

stungen umfaßt. Mit diesen Sozialeinkommen werden zwei unterschiedliche Prinzipien verfolgt:

- das Minimumstandardprinzip
- das Kompensationsprinzip.

Vom Minimumstandardprinzip wird ausgegangen, wenn die Existenz gesichert und ein Schutz vor Not gewährleistet wird. Man wählt hierzu entweder einheitliche, vom sonstigen Einkommen unabhängige Leistungen oder aber individuell differenzierte Sozialeinkommen, bei denen das Minimum am jeweiligen Bedarf ausgerichtet wird. Beim Kompensationsprinzip werden die Sozialeinkommen zum früheren Einkommen in Relation gesetzt, so daß vielfältige Differenzierungsmöglichkeiten gegeben sind.¹⁾

Die Wahl der Ausgestaltung der Sozialeinkommen ist von der Art des beabsichtigten Ausgleichs abhängig; einmal geht es um die Verhinderung von Einkommenslosigkeit, zum anderen um den Ausgleich spezieller Einkommensbelastungen. Durch spezielle Methoden der Bemessung können sowohl individuelle Ansprüche an die Sozialeinkommen berücksichtigt, wie auch Anpassungen der Sozialeinkommen an Geldwert- und Wohlstandsänderungen vorgenommen werden.

bba) Arten der Sozialeinkommen

Man kann zwei große Gruppen von Sozialeinkommen unterscheiden, und zwar

- Sozialeinkommen, die Einkommensverlusten entgegenwirken
- Sozialeinkommen, die spezielle Einkommensbelastungen ausgleichen.

Sozialeinkommen, die gewährt werden, um speziellen Einkommensverlusten entgegenzuwirken, finden sich z.B. in der Arbeitslosenversicherung, der Invaliditäts- und Altersrentenversicherung sowie in den Geldleistungen der Krankenversicherung, soweit sie bei längerer Krankheit an die Stelle des Arbeitseinkommens treten. Darüber hinaus werden Sozialeinkommen auch bezahlt, um besonderen Einkommensbela-

1) Über die einzelnen Beziehungsmöglichkeiten s. Liefmann-Keil, Elisabeth, a.a.O., S. 183

stungen zu begegnen. Sie kommen hauptsächlich in Form von Familien- und Erziehungsbeihilfen vor.

Voraussetzung für den Bezug von Sozialeinkommen ist die Erfüllung der Ausgangstatbestände, an die der Anspruch auf Sozialeinkommen geknüpft ist. Solche Ausgangspunkte für die Erlangung von Sozialeinkommen als Einkommensersatz können sein

- Unterbrechung der Erwerbstätigkeit bei unverschuldeter, unfreiwilliger Arbeitslosigkeit, bei Krankheit oder Unfall. Ob es im Krankheitsfall zu Einkommensverlusten kommt, hängt jedoch weitgehend von der Art der Arbeitsentgelte und deren Fortzahlungsdauer ab;
- verringerte Erwerbsmöglichkeiten durch Teilinvalidität oder strukturelle Veränderungen im Wirtschaftsleben;
- Abschluß der Erwerbstätigkeit; hier ist es in erster Linie das Alter, bei dem es keine Erwerbstätigkeit mehr gibt und außerdem nicht mit Erwerbstätigkeit gerechnet wird. Darüber hinaus wird das Ende der Erwerbstätigkeit jedoch auch beim Eintritt von Vollinvalidität angenommen;
- Ausfall des Ernährers; hier wird objektiv der Tod des Ernährers - und damit der Verlust des bisherigen Einkommens - als Ausgangstatbestand angesehen.

Sozialeinkommen, die außergewöhnliche Belastungen ausgleichen sollen, werden gewährt,

- wenn es darum geht, das mit wachsender Kinderzahl gesunkene Pro-Kopf-Einkommen der Familie auszugleichen. Dies geschieht entweder durch Gewährung von Kindergeld im Rahmen der Familienbeihilfen oder durch steuerliche Vergünstigungen oder eine Kombination beider Möglichkeiten;
- wenn durch die Erziehung und Ausbildung der Kinder besondere Einkommensbelastungen entstehen. Die Ausgleichsnotwendigkeit der Ausbildungs- und Erziehungskosten stellt in gewisser Weise ein Kollektivbedürfnis dar, da eine gute Ausbildung auch einen Gewinn für die Gesellschaft und die Volkswirtschaft darstellt.

Alle erwähnten Ausgangstatbestände für die Gewährung von Sozialeinkommen werden zunächst lediglich von den Symptomen her gesehen. Die Be-

kämpfung der Ursachen der Einkommensverluste ist daher in zunehmendem Maß als ergänzende sozialpolitische Aufgabe anzusehen; damit wird der Sozialpolitik ein Aufgabengebiet zugewiesen, das über die reinen Verteilungsaufgaben hinausgeht.

bbb) Die Bedeutung der Sozialeinkommen
für die Lebenseinkommen

Je mehr der erstrebte Lebenseinkommensverlauf bei der Gestaltung der Lebenseinkommenskurve berücksichtigt wird, umso mehr gewinnen die Sozialeinkommen und deren Ausgestaltung an Bedeutung. Die Sozialeinkommen werden im wachsenden Maße als Ersatz für Eigenvermögen angesehen. Obgleich die Höhe der erhofften Sozialeinkommen nicht von Anfang an genau bekannt ist, wirkt das Recht auf Sozialeinkommen und der Bezug von Sozialleistungen wie Eigentum.¹⁾ Zwar sind die Rechte und die Dispositionsfreiheit beim Sozialeinkommen im Vergleich zum Eigentum beschränkt, die Sicherheit ist dagegen - insbesondere bei Indexbindung der Sozialeinkommen - weit größer als beim Eigentum.

Die Sozialeinkommen wirken sich auf das Verhalten der Arbeitnehmer als Bezieher von Arbeitseinkommen aus. Die Bedeutung der Sozialeinkommen wird geringer sein, wenn in Zukunft mit steigendem Arbeitseinkommen gerechnet werden kann. Andererseits steigt die Bedeutung der Sozialeinkommen, je mehr in Zukunft mit einem Absinken der Arbeitseinkommen gerechnet werden muß. Sie steigt insbesondere dann, wenn "bei fallender Lebenseinkommenskurve die Einkommensunterbrechung eine weitere Verschlechterung der zukünftigen Chancen mit sich bringt."²⁾

Der Gewährung von Sozialeinkommen können drei verschiedenartige Prinzipien zugrunde gelegt werden:

- das Versorgungsprinzip,
- das Versicherungsprinzip,
- das Fürsorgeprinzip.

Das Versorgungsprinzip ist in den meisten Ländern als allgemeines Solidaritätsprinzip ausgestaltet, in dem Sinne, daß es Pflicht aller

1) Vgl. Liefmann-Keil, Elisabeth, a.a.O., S. 408

2) ebenda, S. 199

ist, unter Umständen für alle Bewohner eines Landes einzutreten. Weddigen spricht vom Versorgungsprinzip als einer "Sozialisierung von Risiken und Ungewisheiten."¹⁾ Die Finanzierung der Sozialeinkommen erfolgt über die verschiedensten Steuern, so daß der Ausbau des Versorgungssystems vornehmlich von der Möglichkeit abhängt, neue Steuern aufzuerlegen oder bestehende zu erhöhen.

Das Versicherungsprinzip betont dagegen die organisierte Selbsthilfe der in den Gefahrengemeinschaften der Sozialversicherung vereinigten Gruppen und Personen. Hier ist der Bezug von Sozialeinkommen an Vorleistungen geknüpft, d.h. an die Beitragszahlung aus dem laufenden Arbeitseinkommen. Das Versicherungsprinzip ist somit eine gesetzlich erzwungene Selbsthilfe, deren Mittel teilweise durch erzwungenes Zwecksparen der Arbeitnehmer aufgebracht werden. Darüber hinaus beruhen die Finanzierungsmittel noch auf den Arbeitgeberbeiträgen und Staatszuschüssen.

Das Fürsorgeprinzip umfaßt die Sozialeinkommen und Sozialleistungen, die Hilfsbedürftigen auf dem Wege der Wohlfahrtspflege zur Verfügung gestellt werden. Alle Fürsorge- und Sozialhilfemaßnahmen sind staatliche Fremdhilfen, die zum einen das Ziel verfolgen, dem Hilfsbedürftigen und eventuellen Familienangehörigen den notwendigen Lebensunterhalt zu gewähren und zum anderen die Wiedereingliederung in den Erwerbsprozeß unterstützen wollen.

Obgleich alle drei Prinzipien ergänzend genutzt werden können, stehen sie auch immer einzeln zur Wahl, da jedes für sich allein umfassend gedacht ist.²⁾

c) Die Kombination von Arbeits- und Sozialeinkommen

Die Bedeutung der Sozialeinkommen liegt darin, daß sie den zeitlichen Einkommensverlauf der einzelnen Einkommensbezieher mitbestimmen. Diese Wirkung wird dadurch noch verstärkt, daß sie nicht nur an die Stelle des Arbeitseinkommens treten, sondern - unter gewissen Voraussetzungen - auch parallel zu diesem gezahlt werden. Bei der Auswirkung der Sozialeinkommen auf die Einzelhaushalte kommt es daher darauf

1) Weddigen, Walter, a.a.O., S. 159

2) Vgl. Achinger, Hans: Soziale Sicherheit, Stuttgart 1953, S. 35

an, wie sich Arbeits- und Sozialeinkommen gegenseitig ergänzen.

Wird das Sozialeinkommen unabhängig von der Höhe des Arbeitseinkommens gewährt, so sinkt seine Bedeutung mit steigendem Arbeitseinkommen. Die Nachfrage nach Arbeitsleistungen nimmt unter Umständen zu, da nunmehr eine Nachfrage selbst bei relativ geringen Arbeitsentgelten zum Zuge kommt. Umgekehrt setzen die Sozialeinkommen ihre Bezieher in die Lage, die Arbeitskraft zu einem relativ niedrigen Preis anzubieten, da es hier oft nur noch die Funktion eines Zusatzeinkommens hat.

Anders ist der Sachverhalt, wenn das Sozialeinkommen in Bezug zum Arbeitseinkommen steht. Hier wird zwar zunächst auch ein arbeitsloses Mindesteinkommen gewährt, das jedoch mit steigendem Arbeitseinkommen sinkt, bis es ab einer bestimmten Höhe ganz wegfällt. In dem Maß, in dem ein ausreichendes Mindesteinkommen garantiert ist, besteht für den Sozialeinkommensempfänger nur ein geringer Anreiz zum Erwerb von Arbeitseinkommen. Selbst wenn das erzielbare Arbeitseinkommen das garantierte Mindesteinkommen übersteigt, kann der Wegfall des Sozialeinkommens sich immer noch hemmend auf das Arbeitsangebot auswirken, da die Wertschätzung des höheren Arbeitseinkommens durch den Verlust des arbeitslosen Sozialeinkommens geschmälert wird.

Gleichzeitig setzt die Höhe des Sozialeinkommens aber auch eine untere Grenze für die Entlohnung der Arbeit. Sind die Sozialeinkommen im Verhältnis zum Arbeitseinkommen sehr hoch, so wird sich eine verstärkte Tendenz zur Anhebung der Arbeitseinkommen bemerkbar machen. Die Auswirkungen, die von den Sozialeinkommen auf die Arbeitseinkommen ausgehen, hängen somit von ihrer Relation zu den Arbeitseinkommen, den an ihren Bezug geknüpften Voraussetzungen und letztlich auch von ihrer absoluten Höhe ab. Eine gewisse Konkurrenz zwischen Sozial- und Arbeitseinkommen besteht daher überwiegend für die Gruppe von Sozialeinkommensempfängern, die noch im erwerbsfähigen Alter steht.

2. Die verteilungspolitische Aufgabe der Sozialpolitik

Wie bereits an früherer Stelle gesagt wurde, ergänzen Sozialpolitik und Wirtschaftspolitik sich einander wechselseitig.¹⁾ Mit beiden

1) Vgl. S. 13 dieser Arbeit

wird über die Versorgung in der Volkswirtschaft entschieden, doch sind mit dem Streben nach bestmöglicher Versorgung im einzelnen sehr verschiedene Ziele verbunden; man hat daher zwischen produktionspolitischen Zielen (die das Ausmaß der Versorgungsmöglichkeit betreffen) und sozialpolitischen Zielen (die der gerechten Verteilung des Sozialprodukts gelten) zu unterscheiden. Im folgenden sei unterstellt, daß den Maßnahmen, die sich ausschließlich am Maßstab der Wirtschaftlichkeit orientieren, bereits entsprochen wird, so daß dieser Aufgabenbereich ausgeklammert werden kann.

Die Ziele, die von einer sozialpolitisch orientierten Verteilungspolitik verfolgt werden, sind in erster Linie durch den Maßstab der Gerechtigkeit und dessen jeweiliger Auslegung bestimmt. Die Schwierigkeit liegt jedoch darin, daß sich der Begriff der Gerechtigkeit nicht aus einem übergeordneten, generell anerkannten und gültigen Maßstab herleiten läßt. Sie selbst ist letzter Maßstab und muß allgemeiner Natur sein; es ist daher davon auszugehen, daß "alle Gerechtigkeit in irgendeinem Sinne Gleichbehandlung ist."¹⁾

Die sozialpolitische Forderung nach Gerechtigkeit in der Einkommensverteilung besagt, daß jeder empfangen soll, was er als ihm gehörig betrachten kann; sie kann aber nur verwirklicht werden, wenn gewährleistet ist, daß alle Voraussetzungen für die angestrebte Gleichbehandlung gegeben sind. Zu diesen Voraussetzungen gehört neben der Rechtsordnung die Staatsverfassung sowie die Sozialstruktur. Die Sozialstruktur kann dabei sowohl Datum wie auch Problem sein. Als Datum beeinflußt sie immer wieder die Sozialpolitik, so daß sich von dieser Seite her die Voraussetzungen für die Gleichheit immer wieder wandeln. Versucht man dagegen, mit der Gestaltung der Einkommensverteilung Einfluß auf die Sozialstruktur auszuüben, ist die Änderung der Sozialstruktur zum Problem, d.h. sozialpolitisches Ziel, geworden.

a) Die Forderung des gerechten Arbeitsentgelts

Das Ziel gerechter Leistungsentgelte wird im allgemeinen auf das Ziel gerechter Arbeitsentgelte beschränkt, da beim Produktionsfaktor Arbeit die Beziehung zwischen Leistung und Entgelt besonders eng ist.

1) Vgl. Tinbergen, Jan: Welfare Economics and Income Distribution, in: American Economic Review, 47, Pap. and Proc., 1957, S. 498 ff.

Zur Verwirklichung dieses Zieles wird die Erfüllung von zwei Aufgaben für notwendig erachtet:

- es gilt, die gesellschaftliche Stellung der Arbeitnehmer zu ändern;
- es muß die Marktposition der Arbeitnehmer verbessert werden.

Die erste Aufgabe wird von dem Gedanken der Gleichbehandlung geprägt. Es sind daher die Bedingungen zu sichern, die eine Gleichbehandlung ermöglichen. In jüngster Zeit versucht man daher, neben dem Recht auf Arbeit auch das Recht auf Ausbildung zu manifestieren, da der Grad der Ausbildung nicht nur die soziale Stellung, sondern auch die Marktposition und damit das Einkommen des Arbeitnehmers beeinflusst.¹⁾ Doch wird man nie zu einer absoluten Einkommensgleichheit gelangen können, da selbst bei völliger Gleichheit der Ausbildungschancen und der sonstigen Voraussetzungen allein die unterschiedliche Befähigung der Menschen zu unterschiedlichen Ausbildungsgraden und damit zu differenzierten Einkommen führen wird.

Doch selbst wenn alle die gleichen theoretischen Ausbildungschancen haben, wird unabhängig von der Befähigung des einzelnen ein gewisser Auslesevorgang Platz greifen, da eine bessere Ausbildung - neben den entstehenden Kosten - mit einer Verkürzung des Zeitraumes des Einkommensbezuges, also mit Einkommensverlusten, verbunden ist. Will man daher allen Erwerbsfähigen gleiche Ausbildungschancen einräumen, so tritt neben das Recht auf Ausbildung auch die Notwendigkeit von Ausbildungsbeihilfen.

Die Verbesserung der Marktposition der Arbeitnehmer kennzeichnet noch immer am besten die Bemühungen um die Schaffung gerechter Arbeitsentgelte. Durch die Organisierung der Arbeitnehmer in den Gewerkschaften versucht man zu verhindern, daß der Arbeitgeber, der durch seine relativ große Unabhängigkeit vom Arbeitseinkommen zunächst im Vorteil ist, den durch seine Abhängigkeit vom Arbeitseinkommen schwachen Arbeitnehmer benachteiligen kann. Die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände handeln in den Tarifverträgen gemeinsam die Arbeitsbedingungen als Mindestnormen aus und befinden damit über die Verteilung des Sozialprodukts, das das Ergebnis aller im Wirtschaftsprozeß Tätigen

1) Vgl. Liefmann-Keil, Elisabeth, a.a.O., S. 39 ff.

ist. Die Folge dieser Tarifverhandlungen ist eine Verringerung der sozialen Unterschiede, was seinen Ausdruck in den sich verringern den Spannweiten der Arbeitsentgelte findet.

b) Die Forderung nach Einkommensnivellierung

Die Forderung nach Einkommensnivellierung entspricht einer ausdrücklichen Entscheidung zugunsten der Gleichbehandlung Gleicher. Wie jedoch bereits an früherer Stelle vermerkt wurde, ist die Gleichheit der Menschen hierbei eine bewußte Fiktion.

Bei dem Streben nach Einkommensnivellierung stehen sich die Forderungen, die am Bezugsstandard Bedarf ausgerichtet sind und jene Forderungen, die vom Bezugsstandard Leistung ausgehen, gegenüber. Im ersten Fall wird eine Nivellierung der Pro-Kopf-Einkommen angestrebt, im zweiten Fall die Nivellierung der Erwerbschancen. Im Vordergrund steht immer die interpersonale Verteilung.

Der Begriff der Person kann sehr verschieden ausgelegt werden, je nachdem, ob man auf die soziale Stellung, auf die Art der Beschäftigung, auf den Familienstand etc. abstellt. Welche Art der Spezifizierung auch gewählt wird, immer wird es darauf ankommen, bestehende Unterschiede in der Einkommensverteilung auszugleichen.

Mit der Nivellierung der Einkommen verliert das Interesse an einem weiteren Einkommensausgleich an Bedeutung, während das Interesse an einem interpersonalem Nutzensausgleich wächst. Die Arbeitnehmer selbst können stärker an einer Entlohnung gemäß ihrer Bedürfnisse interessiert sein. Da die Bedürfnisse jedoch z.B. mit der Familiengröße variieren, wird die Berücksichtigung der Arbeitnehmerwünsche differenzierte Löhne nach sich ziehen.

Einen Sonderfall der Forderung nach Einkommensnivellierung stellt die Forderung des gleichen Entgelts für gleiche Arbeit dar, die der unterschiedlichen Entlohnung für Männer und Frauen am gleichen Arbeitsplatz entgegenwirken soll.

c) Die Forderung nach intertemporalem Einkommensausgleich

Noch weniger genau als das Ziel des interpersonalem Einkommensausgleichs läßt sich das Ziel des intertemporalen Ausgleichs der Ein-

kommen umschreiben. Der Unterschied zum interpersonalen Einkommensausgleich besteht vor allem darin, daß dabei die Verwirklichung bestimmter Lebenseinkommensverläufe angestrebt wird (dynamische Betrachtungsweise). Die Möglichkeiten intertemporaler und interpersonaler Einkommensverteilung beeinflussen sich wechselseitig. Die eine Ausgleichsmaßnahme ändert somit die Voraussetzungen und Möglichkeiten für die andere Art des Ausgleichs.¹⁾

Der intertemporale Ausgleich verfolgt sowohl den Ausgleich der Nominaleinkommen wie auch den Ausgleich des Versorgungsniveaus. Es geht dabei sowohl um die Gewährung stets gleicher Einkommen, die - auf den Bedarf bezogen - einen bestimmten Lebensstandard gewährleisten, als auch um die Abschwächung der Belastungen des Versorgungsniveaus durch spezielle unvorhergesehene oder zu einem bestimmten Zeitpunkt des Lebens verstärkt auftretende Bedürfnisse.

Nimmt man die Wechselfälle des Lebens zum Anlaß, einen intertemporalen Einkommensausgleich zu fordern, so ist zwischen Risiken und Ungewißheiten zu unterscheiden.²⁾ Kollektive Schutzmaßnahmen sollen dabei sowohl den im voraus berechenbaren Risiken (z.B. Unfall, Krankheit, Invalidität) wie auch den Ungewißheiten entgegenwirken. Die Entwicklung der Systeme sozialer Sicherheit zeigt, daß trotz wachsenden Wohlstandes das Verlangen nach kollektivem intertemporalen Einkommensausgleich ständig zunimmt. Zwar ist der Einkommensbezug des einzelnen gesicherter denn je, aber die Abhängigkeit vom laufenden Bezug und von der Höhe des Arbeitseinkommens hat sich fortlaufend vergrößert. Trotz aller kollektiver Sicherungs- und Vorsorgemaßnahmen sollte es aber jede soziale Ordnung als ihr oberstes Ziel ansehen, die Kräfte und Entwicklungsmöglichkeiten des einzelnen zu stärken und zu fördern, um ihn in den Stand zu versetzen, auf Grund eigener Tätigkeit und eigenen Einkommens nach Möglichkeit auch selbst Vorsorge gegen die Wechselfälle des Lebens zu treffen.

1) Vgl. Liefmann-Keil, Elisabeth, a.a.O., S. 57

2) Diese terminologische Unterscheidung benutzt vor allem Knight in seiner Untersuchung "Risk, Uncertainty and Profit", Boston-New York 1921, S. 21 f. (Zit. bei Liefmann-Keil, a.a.O., S. 58)

II. Die lohn- und einkommenspolitischen Aufgaben im Bereich der EWG

Die gleichen Aufgaben wie in der nationalen Sozialpolitik finden sich auch in den sozialpolitischen Bestimmungen des EWG-Vertrages und klingen bereits in seiner Präambel an. Durch die Errichtung des gemeinsamen Marktes sollen neben dem wirtschaftlichen auch der soziale Fortschritt gefördert, die Lebens- und Arbeitsbedingungen verbessert und der Lebensstandard der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Wirtschaftssubjekte gehoben werden. Eng verbunden mit der Hebung des Lebensstandards sind die lohn- und einkommenspolitischen Aufgaben, aber auch die Verbesserung des Schutzes durch die Sozialversicherungssysteme.

1. Aufgaben im Bereich der Sozialpolitik der Gemeinschaft

Die sozialpolitischen Aufgaben der Gemeinschaft lassen sich unterscheiden in solche, die sich auf die Arbeitseinkommen beziehen und solche, die im Zusammenhang mit dem Bezug von Sozialeinkommen stehen.

a) Aufgaben, bezogen auf die Arbeitseinkommen

Obgleich die Sozialpolitik im autonomen Bereich der Mitgliedstaaten bleibt, also nicht integrierender Bestandteil der Gemeinschaftspolitik ist, erwachsen der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Arbeitseinkommen und der damit zusammenhängenden Fragen eine ganze Reihe von Aufgaben. Den wohl umfangreichsten Komplex, der auch im Vertrag am genauesten von allen sozialpolitischen Vorschriften ausgeführt ist, stellt die Forderung nach gleicher Entlohnung von Männern und Frauen bei gleicher Arbeit dar (Art. 119). Außerdem haben die Mitgliedstaaten gemäß Art. 120 die Ordnungen über die bezahlte Freizeit als Mindestnorm beizubehalten, die beim Inkrafttreten des EWG-Vertrages bestanden. Die Höhe des individuell erreichbaren Arbeitseinkommens hängt in starkem Maß vom Grad der genossenen Ausbildung ab. Der Vertrag fixiert daher in Art. 118 u.a. den Entschluß und die Aufgabe der Mitgliedstaaten, die enge Zusammenarbeit auf dem Gebiet der beruflichen Ausbildung und Fortbildung zu fördern.

aa) Die Durchführung der Bestimmungen
des Art. 119

Art. 119 des EWGV befaßt sich mit der Gleichheit der Entlohnung männlicher und weiblicher Arbeitnehmer. Die Kommission der EWG und die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft haben anerkannt, daß "die schrittweise Verwirklichung des Grundsatzes der Lohngleichheit zwischen Männern und Frauen dazu führen soll, alle Diskriminierungen bei der Festsetzung der Arbeitsentgelte zu vermeiden."¹⁾ Mit dem Grundsatz der Lohngleichheit sind daher alle Praktiken unvereinbar, die darin bestehen, weibliche Arbeitskräfte systematisch tiefer einzustufen, unterschiedliche Normen zur Bemessung der Qualifikationen von Männern und Frauen einzuführen oder bei der Einstufung der Arbeitskräfte für die einzelnen Tätigkeiten Bewertungsmaßstäbe anzulegen, die in keinem Verhältnis zu den objektiven Bedingungen der Ausübung der betreffenden Tätigkeiten stehen.

Wenn auch die Vorschriften des Art. 119 ursprünglich auf Besorgnisse wirtschaftlicher und wettbewerbllicher Natur zurückzuführen sind, "erweisen sie sich objektiv doch als Vorschriften sozialen Charakters und sozialer Gerechtigkeit."²⁾

aaa) Die Bestimmungen des Art. 119

Art. 119 Abs. 1 verpflichtet nach dem Sprachgebrauch des Vertrages die Mitgliedstaaten unmittelbar, während der ersten Stufe den Grundsatz des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher Arbeit anzuwenden und in Zukunft beizubehalten.³⁾ Die Festsetzung des Arbeitsentgelts darf nicht mehr zu einer Diskriminierung der weiblichen Arbeitnehmer auf Grund des Geschlechts führen.⁴⁾ Dagegen können alle

1) EWG-Kommission: Bericht über den Stand der Anwendung von Art. 119 am 30. Juni 1963, V/Kom.(64) 11 endg., Brüssel, 22. Jan. 1964, S. 1

2) Levi-Sandri, Lionello: Die Sozialpolitik der EWG, in: Sozialer Fortschritt, Bonn, 10. Jg., Heft 9, S. 196

3) Es darf jedoch bereits an dieser Stelle vermerkt werden, daß dieser Termin nicht in allen Mitgliedstaaten eingehalten und daß der Grundsatz der Lohngleichheit in einigen Ländern nur auf solche Berufe angewandt wurde, die in gleicher Weise von Männern und Frauen ausgeübt werden. - Vgl. hierzu: EWG-Kommission: 7. Gesamtbericht, Brüssel, 1. Juni 1964, Ziff. 230, S. 239

4) Man geht in der Anwendung dieser Bestimmung sogar so weit, keine Tarifverträge für allgemeinverbindlich zu erklären, die weibliche Arbeitnehmer auf Grund des Geschlechts diskriminieren. Vgl. hierzu: EWG-Kommission: Bericht der Kommission für den Rat zur Prüfung der Anwendung des Art. 119 am 30. Juni 1962, V/Kom.(62) 321 endg. Brüssel. 17.12.1962, S. 4

anderen Entlohnungsmerkmale, wie z.B. Alter, Dienstalter, Familienstand, Ausbildung, Berufserfahrung etc. nach wie vor bei der Festsetzung der Lohnhöhe zur Anwendung gelangen.

Gleichheit des Entgelts ohne Diskriminierung auf Grund des Geschlechts definiert Art. 119 Abs. 3 dahingehend,

daß das Entgelt für eine gleiche nach Akkord bezahlte Arbeit auf Grund der gleichen Maßeinheit festgesetzt wird,

daß für eine jede nach Zeit bezahlte Arbeit das Entgelt bei gleichem Arbeitsplatz gleich ist.

Dabei ist unter dem Begriff des Entgelts das gesamte persönliche Realeinkommen zu verstehen, welches der Arbeitnehmer aus seinem Dienstverhältnis bezieht. Der Einkommensvergleich ist daher auf die Höhe des Gesamteinkommens abzustellen, so daß gegen eine unterschiedliche Zusammensetzung der Einzelpositionen der Einkommen bei gleicher Höhe für gleiche Arbeit nichts einzuwenden ist.¹⁾

Ogleich es im Vertragstext nicht ausdrücklich erwähnt ist, darf vermutet werden, daß neben dem eigentlichen Lohn auch die Arbeitsbedingungen bei der Gleichheitsforderung zu berücksichtigen sind. Denn neben unterschiedlicher Entlohnung könnten weibliche Arbeitskräfte auch mit Hilfe unterschiedlicher Arbeitsbedingungen gegenüber ihren männlichen Kollegen in derselben Position benachteiligt werden.²⁾

Es muß daher dem Art. 119 - in Anlehnung an die Konvention Nr. 100 der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) - im weiteren Sinne auch der Verzicht auf jede Diskriminierung weiblicher Arbeitskräfte durch unterschiedliche Arbeitsbedingungen zuerkannt werden.

1) Vgl. Groeben-Boeck: Kommentar zum EWG-Vertrag, Anm. 3 zu Art. 119, Bonn 1958, S. 451

2) Das Internationale Arbeitsamt nennt hierzu folgende Möglichkeiten: "... moindres chances d'avancement, impossibilités d'accéder à certaines postes ou d'entrer dans diverses branches de l'administration, inégalité quant aux conditions de retraite ou au droit aux diverses allocations, pénalisation en raison de leur mariage ...", vgl. dazu BIT (Bureau International du Travail), Rapport V/1, 1949, S. 86

Die Lohngleichheitsforderung des Art. 119 knüpft an das Kriterium der gleichen Arbeit an. Insofern ist sie viel enger gefaßt als die Konvention Nr. 100 der IAO, die Lohngleichheit bei gleichwertiger Arbeit vorsieht. Eine Arbeit ist gleich, wenn gleiche Tätigkeitsmerkmale vorliegen. Gleichwertig dagegen können Arbeiten sein, die bei gleichen Tätigkeitsmerkmalen nach Qualität und Quantität gleiche Leistungen erbringen, doch können auch Arbeiten mit unterschiedlichen Tätigkeitsmerkmalen gleiche Wertziffern aufweisen.¹⁾ Man hat jedoch bis heute noch keine Methode gefunden, mit deren Hilfe es möglich wäre, ungleiche Arbeiten vollständig auf ihre Gleichwertigkeit hin zu überprüfen.

aab) Probleme im Zusammenhang mit der
Verwirklichung von Art. 119 -----

Die Verpflichtung des Art. 119 ist nicht nur eine optisch schöne Absichterklärung, sondern eine unmittelbare Bindung der Mitgliedstaaten an einen gemeinsamen, sehr inhaltsschweren Grundsatz, dessen Problematik sowohl auf sozialpolitischem wie auch wirtschaftspolitischem Gebiet liegt.

Zunächst stellt sich die Frage der gleichen Entlohnung von Männern und Frauen bei gleicher Arbeit als rein sozialpolitisches Problem dar, bei dem es darum geht, auf dem Gebiet der Einkommensgestaltung die letzten Reste von Diskriminierung der weiblichen Arbeitnehmer auszumerzen. Andererseits wirkt sich die Verwirklichung der Lohngleichheit auf die Arbeitskosten der Industrien des Gemeinsamen Marktes aus.

Außerdem ist zu fragen, was unter gleicher Arbeit zu verstehen ist. Gleichheit des Entgelts im engeren und weiteren Sinne bedingt immer die Verrichtung gleicher oder gleichartiger Arbeit. Die Forderung auf gleiches Entgelt kann somit nur dort sinnvoll gestellt werden, wo als Ausgangspunkt für die Lohnfestsetzung der männlichen und weiblichen Arbeitsleistung die gleichen Dispositionen Gültigkeit haben.²⁾ Bei der Auslegung des Begriffs 'gleiche Arbeit' scheint es an

1) Groeben-Boeck, a.a.O., Anm. 2 c zu Art. 119 Abs. 1, S. 450

2) Vgl. BIT, Rapport V (1), 1949, S. 24: La rémunération féminine ne peut être comparée avec celle des hommes quand dans le cas où leur taux de salaires respectifs sont fixés en vertu de mêmes dispositions.

her allein zweckmäßig, sowohl die Tätigkeit als auch die exakte Leistung zu berücksichtigen. Die Verrichtung gleicher Tätigkeiten durch einen Mann oder eine Frau weist in beiden Fällen den gleichen Komplex von körperlichen und geistigen Schwierigkeiten auf. Jede Arbeitsbewertung, die auf der Grundlage der Schätzung basiert, - nicht manuelle Tätigkeiten können oft nur auf diesem Weg verglichen werden - ist von vornherein unsicher. Andererseits kann auch eine auf der Grundlage der Messung beruhende Arbeitsanalyse, die oft nur den Grad der Arbeitsschwierigkeit bestimmt, noch keine umfassende Antwort auf die Frage nach dem Wert der Arbeit geben. Eine solche Antwort müßte neben den rein arbeitswissenschaftlichen Faktoren auch die sozialen und wirtschaftlichen Komponenten berücksichtigen.¹⁾

Arbeit ist somit nur dann gleich, wenn die zu vergleichenden Arbeitnehmer gleiche Aufgaben unter gleichen äußeren Bedingungen im gleichen Betrieb mit gleichem Erfolg lösen und dabei in gleicher Weise und in gleichem Umfang die körperlichen und geistigen Kräfte, die Geschicklichkeit, Aufmerksamkeit und Kenntnisse der Arbeitnehmer beansprucht werden. Groeben-Boeck vertritt daher die Auffassung, daß das Gebot der Lohngleichheit nicht verletzt wird, wenn bei sonst objektiv gleichen Arbeiten - also bei Arbeiten mit gleichen Tätigkeitsmerkmalen - Frauen in dem einen Betrieb einen anderen Lohn als Männer in einem anderen Betrieb erhalten.²⁾ Hierauf wird auch in Art. 119 Abs. 3 Buchstabe b hingewiesen, der von einem dem Gleichheitsgebot unterliegenden "Entgelt bei gleichem Arbeitsplatz" spricht. Unterschiedliche Löhne für Frauen von Betrieb zu Betrieb, von Branche zu Branche sind daher kein Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz, vorausgesetzt, daß für gleiche Arbeiten gleiche Unterschiede in den Löhnen der Männer bestehen. Die Ursachen für die unterschiedliche Entlohnung müssen aber auf dem jedem Betrieb eigenen Lohnstand und der Lohnstruktur beruhen.

Welche Auswirkungen wird die gleiche Entlohnung männlicher und weiblicher Arbeit zeigen? Die Abkehr von der traditionellen Anschauung

-
- 1) Vgl. zum Problem der Arbeitsbewertung Wibbe: Entwicklung, Probleme und Verfahren der Arbeitsbewertung, in: Grundlagen und Praxis des Arbeits- und Zeitstudiums, Band VI, München 1953
 - 2) Groeben-Boeck: Handbuch für Europäische Wirtschaft, Loseblatt-Ausgabe, Bd. 4, Baden-Baden - Bonn, Kommentar zu Art. 119, Kennziffer I A 56/LWG, S. 14 f.

der geringfügigeren Entlohnung weiblicher Arbeitskraft erstreckt sich über Jahre, auch wenn die Beeinflussung der öffentlichen Meinung systematisch erfolgte.¹⁾ Daher kann die Forderung des Art. 119 EWGV nur allmählich und in Stufen verwirklicht werden.²⁾ Doch werden die Auswirkungen der Einführung der Lohngleichheit je nach Wirtschaftsstruktur eines Landes verschieden sein.

Die zu erwartenden Auswirkungen können nur summarisch betrachtet werden, sie erstrecken sich

- auf die unmittelbar Betroffenen,
d.h. die männlichen und weiblichen Arbeitnehmer,
- auf den Arbeitsmarkt,
- auf die gesamte Volkswirtschaft.

Für die erwerbstätige Frau bedeutet die gleiche Entlohnung volle Anerkennung ihrer Leistung; hieraus darf eine positivere Einstellung zur Berufsarbeit und dadurch ein verbessertes Arbeitsergebnis erwartet werden.

Andererseits wird für die männlichen Arbeitnehmer bei gleichem Lohnstand - vor allem in Zeiten der Depression - die Gefahr der Unterbietung durch die weibliche Arbeitskraft gebannt. Dadurch wird die berufliche Sicherheit der männlichen Arbeitskräfte - und damit auch die Versorgung der Familienmitglieder - erhöht. Solange für gleiche Arbeiten, die sowohl von Männern als auch von Frauen ausgeführt werden können, für weibliche Arbeitnehmer ein niedrigeres Arbeitsentgelt gezahlt werden kann, besteht für den Arbeitgeber die Möglichkeit, vorwiegend oder ausschließlich Frauen einzusetzen.

Die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt lassen sich in solche auf der Angebotsseite (Arbeitnehmer) und solche auf der Nachfrageseite (Arbeitgeber) unterscheiden. Da das weibliche Arbeitsangebot relativ unelastisch ist, darf angenommen werden, daß hier die Verwirklichung des Gleichheitsgrundsatzes keine beträchtlichen Auswirkungen zeigen

1) Hinsichtlich der zahlreichen Gründe und Einwendungen, die immer wieder gegen die Gleichentlohnung vorgebracht wurden und deren Kritik vgl. Duft, Carmen, a.a.O., S. 118 ff.

2) Vgl. EWG-Bericht über Art. 119 vom 30.6.1963, Dok.Nr. V/Kom.(64) 11 endg., a.a.O., S. 1

wird. Auswirkungen werden daher vor allem auf der Nachfrageseite auftreten. So stellt sich vor allem die Frage, ob auf den einzelnen Teilarbeitsmärkten mit Nachfrageverschiebungen zu rechnen ist, die große Entlassungen von weiblichen Arbeitskräften im Gefolge haben. Bei dem derzeit herrschenden Arbeitskräftemangel in den Gemeinschaftsstaaten darf erwartet werden, daß keine nennenswerten Entlassungswellen entstehen werden. Von Bedeutung für die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Einführung der Gleichentlohnung ist auch der Zeitpunkt ihrer Verwirklichung. Zwar ist die Durchsetzung in Zeiten der Hochkonjunktur leichter möglich als in Zeiten der Depression, doch bewirkt die Überwälzung der steigenden Gesamtlohnkosten auf den Endabnehmer einen allgemeinen Anstieg des Preisniveaus. Das würde aber nichts anderes bedeuten, als daß die Angleichung der Frauenlöhne zu Lasten aller Einkommensempfänger durchgeführt wird. Dies bewirkt eine Umschichtung in der Einkommensstruktur, deren Ausmaß von der Zahl der Frauen abhängt, die Anspruch auf Lohnverbesserung haben. Gleichzeitig können damit Änderungen in der Einkommensverwendung einhergehen, je nachdem, wie die Konsum- bzw. Sparneigung ausgeprägt ist.

In Zeiten der Depression könnte mit den Lohnverbesserungen der weiblichen Arbeitnehmer die Besserung der wirtschaftlichen Lage angestrebt werden, doch steht in einem solchen Zeitpunkt der Verwirklichung des Lohngleichheitsgrundsatzes die Schwierigkeit entgegen, daß eine solche Forderung erst gar nicht Gehör finden wird.¹⁾

Ein nicht zu übersehender Widerstand gegen die Verwirklichung der Forderung des Artikels 119 kommt oft von seiten der Arbeitgeber, die sich dagegen sträuben, "billiger" Arbeitskräfte verlustig zu gehen und gleichzeitig eine beträchtliche Steigerung der Gesamtlohnkosten hinnehmen zu müssen. Dabei wird gern übersehen, daß die Erhöhung der Lohnkosten - sofern sie nicht überwälzbar ist - die zu treffenden Rationalisierungsmaßnahmen beschleunigen und dadurch zu einer Produktivitätssteigerung beitragen kann.

aac) Die Verwirklichung des Art. 119

Gemäß Art. 119 Abs. 1 sollte der Grundsatz der Lohngleichheit bis spätestens Ende der ersten Stufe des Vertrages - das war bis

1) Duft, Carmen, a.a.O., S. 120 ff.

30.6.1962 - verwirklicht werden. Wie sich jedoch gezeigt hat, konnte dieser Zeitplan nicht eingehalten werden. In der Erkenntnis, daß die praktische Ausführung des Grundsatzes der Lohngleichheit nur stufenweise im Rahmen eines Terminplanes zu verwirklichen sei, haben die EWG-Staaten am 30.12.1961 ¹⁾ folgenden Zeitplan beschlossen:

- bis 30.6.1962 sind die über 15 % hinausgehenden Abschläge in der Frauenentlohnung auf 15 % herabzusetzen;
- bis 30.6.1963 sind die über 10 % hinausgehenden Abschläge in der Frauenentlohnung auf 10 % herabzusetzen;
- bis 31.12.1964 sind sämtliche Abschläge in der Frauenentlohnung vollständig zu beseitigen.

Gleichzeitig haben sich dabei die Mitgliedstaaten verpflichtet, Tarifverträgen, die den Anforderungen des vorgenannten Zeitplanes nicht Rechnung tragen, die Möglichkeit der Allgemeinverbindlichkeit zu versagen.

Doch selbst dann, wenn in den Tarifverträgen die Lohngleichheit enthalten ist, kann die Gefahr der Diskriminierung nicht ganz ausgeschaltet werden. So betonen z.B. die deutschen Arbeitgeber, daß man sich bei der Einstufung männlicher und weiblicher Arbeitskräfte in allen Lohngruppen nicht nach dem Geschlecht, sondern "nach den von beiden Tarifpartnern festgelegten Anforderungsmerkmalen richte und daß diese tarifliche Lohngruppeneinteilung nicht nach dem Geschlecht, sondern nach objektiven Merkmalen differenziert ist."²⁾ Obgleich damit formal die Gleichentlohnung durchgeführt wird, kann sie in der Praxis dadurch umgangen werden, daß man weibliche Arbeitnehmer auf Grund von mangelhaften Lohngruppenumschreibungen vielfach in die unteren und mittleren Lohngruppen einstuft.³⁾

Aufgabe der EWG-Kommission ist es daher, die Anwendung des Art. 119 und die Verwirklichung des Gleichheitsgrundsatzes zu überwachen; die Hauptaufgabe hierbei fällt jedoch den autonomen Sozialpartnern zu,

1) Vgl. Bulletin der EWG: Entschließung der Konferenz der Mitgliedstaaten über die Lohngleichheit für Männer und Frauen, 5. Jg. Nr. 1, Januar 1962, S. 8 ff.

2) Vgl. EWG-Kommission: Bericht zum 30.6.1963, a.a.O., S. 11 sowie Jahresbericht der BDA, 1961, Bergisch-Gladbach, S. 105 f.

3) Vgl. ebenda, S. 11

die den Gleichheitsgrundsatz in den Tarifverhandlungen konkret und ordnungsgemäß zur Anwendung bringen. Den Regierungen weist die Kommission in diesem Zusammenhang die Aufgabe zu, die Erreichung der gleichen Entlohnung gleicher männlicher und weiblicher Arbeit zu fördern und zu erleichtern.¹⁾

ab) Vereinheitlichung der Berufsausbildung

In den letzten Jahren sind die Ansprüche der Wirtschaft an die Leistungsfähigkeit der Arbeitnehmer ständig gestiegen. Es steht außer Frage, daß diese Anforderungen in den kommenden Jahren noch zunehmen werden. Allein schon der technische Fortschritt wird heute und in nächster Zukunft einen erheblichen Druck auf die bestehenden und traditionell gewachsenen Systeme der Berufsausbildung ausüben; aber auch die fortschreitende Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes bietet einen Anreiz zur Veränderung der bestehenden Berufsausbildungssysteme. "Die Pläne zur Harmonisierung der europäischen Volkswirtschaften werden nur dann Erfolg haben und zur Entstehung eines einheitlichen europäischen Wirtschaftsgebietes führen, wenn die darauf gerichtete europäische Wirtschaftspolitik durch eine systematische Erziehungspolitik unterstützt wird."²⁾

Die Unterzeichner des Romvertrages haben dieser Notwendigkeit bei der Festlegung der Vertragsvorschriften in den Artikeln 118 und 128 Rechnung getragen. Vor allem durch Art. 128 wird den EWG-Organen großer Einfluß auf die Gestaltung der Berufsausbildung gegeben. Während Art. 118 nur von einer Förderung der Zusammenarbeit u.a. auf dem Gebiet der beruflichen Ausbildung und Fortbildung spricht, nimmt Art. 128 die Berufsausbildung aus dem Kreis der in Art. 118 aufgeführten Sachgebiete heraus und trifft hier eine weit über das allgemeine Maß hinausgehende Regelung. Auf Grund der in diesem Artikel enthaltenen Ermächtigung hat der Rat der EWG am 2.4.1963 zehn allgemeine Grundsätze zur Durchführung einer gemeinsamen Berufsausbildungspolitik erlassen.³⁾ Obgleich die Durchführung dieser Grundsätze den einzelnen

1) Vgl. EWG-Kommission: Bericht zum 30.6.1963, a.a.O., S. 29

2) EWG-Studie: Die betriebliche Berufsausbildung des Nachwuchses der gewerblichen Wirtschaft in den Ländern der EWG, Brüssel 1963, Dok.Nr. 8093/2/VI/1963/5, S. 13

3) Der Wortlaut ist im Bundesarbeitsblatt Nr. 12 vom 25.6.1963, 14. Jg., 1963, S. 373 ff. veröffentlicht

Mitgliedstaaten überlassen ist, läßt ihre Formulierung eine gewisse Bindung der Mitgliedstaaten an die angestrebten Ziele erkennen; klagbare Ansprüche lassen sich hieraus jedoch nicht herleiten.¹⁾ Auch wenn diesen Grundsätzen - im Gegensatz zur Auffassung der EWG-Kommission - z.B. von der Bundesregierung keine verpflichtende Wirkung für die Mitgliedstaaten zuerkannt wird²⁾, haben sie doch zumindest eine gewisse moralische Wirkung.

Wenn die Mitgliedstaaten die ihnen durch Vertrag auferlegte Verpflichtung, durch ihre Wirtschaftspolitik insbesondere einen anhaltend hohen Beschäftigungsstand zu gewährleisten, erfüllen wollen, dann müssen entsprechende Maßnahmen zur Anpassung der beruflichen Fähigkeiten der Arbeitskräfte an den jeweiligen Stand der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung und der technischen Produktionsbedingungen getroffen werden.

Die Einführung der gemeinsamen Berufsausbildungspolitik stellt die Grundlage für eine wirkungsvolle Beschäftigungspolitik auf Gemeinschaftsebene dar. Doch müssen die Harmonisierungsbestrebungen die verschiedenen Schwerpunkte der nationalen Ausbildungssysteme berücksichtigen und die bestehenden Systeme und Einrichtungen respektieren.³⁾

Auch unter dem Gesichtspunkt der Lohnneinkommen stellt die gemeinsame Berufsausbildungspolitik ein Instrument zur Verbesserung der Lebenslage dar, da die Arbeitnehmer mit steigendem Ausbildungsniveau besser und rascher im europäischen Produktionsprozeß eingesetzt werden können. Je besser und breiter die Ausbildung der Arbeitnehmer ist, desto einfacher wird es sein, sie bei einem Verlust des Arbeitsplatzes infolge unvermeidbarer Umstellungsschwierigkeiten wieder in den Produktionsprozeß einzugliedern.

Auch der Verwirklichung der Freizügigkeit wird die gemeinsame Berufsausbildungspolitik dienen. Hierbei geht es vor allem darum, die

1) Vgl. Knolle, Herbert: Die gemeinsame Politik der Berufsausbildung in der EWG, in: Bundesarbeitsblatt Nr. 12/1963, a.a.O., S. 379

2) Vgl. hierzu derselbe, a.a.O., S. 379 sowie Wohlfahrt-Everling - Glaeser-Sprung: Kommentar zum EWG-Vertrag, 1960, Anm. zu Art. 128

3) Vgl. 'Der Arbeitgeber', a.a.O., Heft 1/2, 14. Jg., Düsseldorf 1962, S. 14

Grundanforderungen an die Ausbildung wichtiger Berufszweige zu harmonisieren sowie die Bedingungen und das Niveau der Abschlußprüfungen einander anzugleichen.¹⁾

Zwar wird im EWG-Vertrag die Berufsausbildungspolitik in erster Linie als Angelegenheit der Sozialpolitik behandelt, doch hat sie auch wirtschafts- und auf weitere Sicht auch kulturpolitische Aufgaben zu erfüllen. Wenn auch das im Rats-Beschluß vom 2.4.1963 aufgezeigte Grundkonzept der gemeinsamen europäischen Berufsausbildungspolitik zunächst nur einen allgemeinen Rahmen abgibt, so können die sich daraus ergebenden konkreten Maßnahmen für die spätere europäische Berufsausbildung richtungsweisend sein.

ac) Die Regelung der bezahlten Freizeit
auf Gemeinschaftsebene

Art. 120 EWGV enthält die Absichtserklärung der Mitgliedstaaten, die bei Inkrafttreten des Vertrages geltenden Regelungen über die bezahlte Freizeit beizubehalten. Da sich die bezahlte Freizeit in der Kostenstruktur der einzelnen Betriebe niederschlägt, wollte man damit verhindern, daß sich einzelne Betriebe Vorteile durch eine Verminderung der bezahlten Freizeit verschaffen, was zu einer Verzerrung der Wettbewerbsverhältnisse führen kann.

In Frankreich war kurz vor Abschluß des EWG-Vertrages gesetzlich die dreiwöchige Urlaubsdauer eingeführt worden. Doch muß, damit man einen Vergleich durchführen kann, unter bezahlter Freizeit in allen Ländern das gleiche verstanden werden, nämlich bezahlter Jahresurlaub einschließlich bezahlter Wochenfeiertage, sowie die aus persönlichen oder sachlichen Gründen gewährte Freizeit. Während der Vertragsverhandlungen wurde von den übrigen Mitgliedstaaten der Nachweis geführt, daß in den anderen Ländern eine größere Zahl von Feiertagen zusätzlich bezahlt wird als dies in Frankreich der Fall ist. So ei-

1) Durch die Harmonisierung der für die einzelnen Berufsprüfungen erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten erhalten die Arbeitnehmer einerseits ein im gesamten Gemeinschaftsraum gültiges Prüfungsdokument, während andererseits den Arbeitgebern die Entscheidung über die Einstellung von Arbeitskräften aus anderen Mitgliedstaaten erleichtert wird, da sie auf diese Weise zuverlässig erfahren, welche Kenntnisse und Fertigkeiten die Arbeitskräfte mitbringen. - Vgl. Abraham, Karl: Die Harmonisierung der Berufsausbildung als Aufgabe der EWG, in: Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung, Nr. 16, Oktober 1963, Frankfurt/Main, S. 3

nigte man sich auf die Formel, daß die bestehenden Regelungen über die bezahlte Freizeit etwa im Gleichgewicht seien und diese Gleichwertigkeit beibehalten werden solle.¹⁾

Auch die Bezahlung der Überstunden, d.h. die über die gesetzliche Arbeitszeit hinausgehende Arbeitszeit, fällt in den Rahmen des Art. 120. Hier bestehen in der gesetzlichen Regelung der Arbeitszeitdauer von Land zu Land Unterschiede. Stellt man die Frage, wie diese Unterschiede in der Arbeitszeit und der Überstundenbezahlung zu beurteilen sind, dann ist darauf hinzuweisen, daß derartige Verschiedenheiten - soweit sie nicht auf eine schwache Organisation der Arbeitnehmer zurückzuführen sind - vermutlich die unterschiedliche Entscheidung in den einzelnen Ländern in bezug auf die Alternative zwischen längerer Arbeitszeit und Überstundenleistung widerspiegeln.²⁾ Grundsätzlich sollte die durchschnittliche Dauer der Arbeitswoche in jedem Land oder Industriezweig durch jeden Mitgliedstaat selbst bestimmt werden, da sich so die von Land zu Land, von Region zu Region unterschiedlichen Anforderungen und Bedürfnisse am besten berücksichtigen lassen. Die offizielle Auffassung, die die EWG-Kommission in der Frage der Wochenarbeitszeit vertritt, stellt unter sozialen Aspekten aber auf die Verkürzung der effektiven Arbeitszeitdauer und nicht auf die rechnerische Erhöhung der Zahl der Überstunden ab.³⁾

b) Aufgaben, bezogen auf die Sozialeinkommen

Die Sozialeinkommen werden von der Ausgestaltung der einzelnen sozialpolitischen Systeme und den davon erfaßten schutzwürdigen Einkommensminderungen oder -verlusten beeinflusst. Das Ausmaß des Schutzes ist hierbei nach verschiedenen Gesichtspunkten, wie Umfang des geschützten Personenkreises, Voraussetzungen für die Leistungsgewährung, relativer Wert der Leistungen etc. zu bewerten.

- 1) Nach dem Willen des Vertrages bleibt es aber den Mitgliedstaaten und insbesondere den Sozialpartnern unbenommen, künftighin Regelungen der bezahlten Freizeit zu entwickeln, die günstiger sind als jene, welche damals bestanden haben.
- 2) So schließt z.B. in Frankreich die Normalarbeitszeit eine gewisse Zeitspanne ein, die in der Regel als 'Überstunden' bezeichnet und entsprechend vergütet wird. Die tatsächliche Arbeitszeit ist daher länger als die in den Tarifverträgen vereinbarte und der Durchschnittsverdienst daher höher, als er sich an Hand der gewöhnlichen Normalentgeltsätze ermitteln läßt.
- 3) Vgl. hierzu Dörr, Wilhelm: Die allgemeine Sozialpolitik in der EWG, a.a.O., S. 30

Da die sozialpolitischen Systeme von den wirtschaftlichen Bedürfnissen und politischen Überlegungen der einzelnen Staaten geprägt wurden, sind sie von Land zu Land unterschiedlich ausgestaltet. Auch wenn sich bei einem oberflächlichen Vergleich der geschützten Risiken, der sozialen Leistungen und des versicherten Personenkreises zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten nur gewisse graduelle Unterschiede feststellen lassen, so wirkt sich doch die Art und Weise, wie die soziale Sicherheit in den einzelnen Staaten geregelt ist, erheblich auf die Sozialeinkommen aus. Die einzelnen Sozialversicherungszweige haben sich innerhalb der Mitgliedstaaten vollkommen eigenständig entwickelt, ohne daß die Querverbindungen immer entsprechend berücksichtigt wurden. Auch die auf denselben Gebieten von anderen Mitgliedstaaten getroffenen Regelungen wurden bei der Weiterentwicklung meist nicht beachtet. Will man bei der Verbesserung der sozialen Sicherheit im Fortschritt eine weitere Auseinanderentwicklung der nationalen Systeme vermeiden, dann muß ein Ausgleich zwischen den verschiedenen Motivationen erfolgen, die in dem einen oder anderen Fall für die Setzung der Schwerpunkte entscheidend gewesen sind. Dies kann jedoch nur unter gleichzeitiger Berücksichtigung aller für die Sozialpolitik bedeutungsvollen Faktoren erfolgen.

ba) Vereinheitlichung der Bezugsberechtigung

Oberstes Ziel jeder Sozialordnung sollte es sein, die Kräfte und Entwicklungsmöglichkeiten des einzelnen zu stärken und zu fördern, so daß er aus eigener Tätigkeit und eigenem Einkommen selbst gegen die Wechselfälle des Lebens Vorsorge treffen kann. Zweifellos bestehen aber in der modernen hochindustrialisierten Gesellschaft zahlreiche Risiken, denen von weiten Kreisen der Bevölkerung aus eigener Kraft nicht begegnet werden kann.

Der kollektive Schutz muß daher vor allem die in abhängiger Arbeit Stehenden und deren Familienangehörige umfassen, da diese in besonderer Weise vom Lohneinkommen abhängig sind. Es besteht jedoch keine Notwendigkeit, in den Kreis der Versicherten jene Personen einzubeziehen, die auf Grund ihrer wirtschaftlichen Lage selbst die notwendige Vorsorge gegen die sozialen Risiken treffen können.¹⁾

1) Vgl. Erdmann-Rosoux: Mithbericht "Harmonisierungsmöglichkeiten", a.a.O., EWG-Dok. Nr. V/6841/1/62-D, S. 97

Bei dem in den Sozialversicherungssystemen erfaßten Personenkreis bedarf es darüber hinaus aber auch einer Vereinheitlichung des Begriffes der Bezugsberechtigten, wenn neben dem primär Versicherten auch noch andere Personen einen automatisch wirkenden Anspruch erlangen. Leitet man aus dem Recht des Versicherten die Vorstellung eines Familienanspruches ab, so muß Einigung darüber erzielt werden, bis zu welchem Grad und in welchem Umfang Blutsverwandte in auf- oder absteigender Linie und der Ehegatte automatisch mitversichert sind.

Auch in sachlicher Hinsicht werden an die Bezugsberechtigung von Land zu Land ebenfalls unterschiedliche Anforderungen gestellt, die ihren Niederschlag zum einen in der Dauer der Anwartschaftszeit, zum anderen in der unterschiedlichen Höhe der Versicherungspflichtgrenze finden. Aufgabe der sozialpolitischen Bemühungen der EWG muß es daher sein, systematisch Regelungen zu finden, die allen von den Systemen der 'Sozialen Sicherheit' erfaßten Personen gleichwertige Garantien gegen die Risiken des Lebens gewähren. Doch darf der Versicherungsschutz nicht zu einem Zwangskollektiv ausgebaut werden, da dies mit der in den Ländern der Gemeinschaft geltenden Gesellschaftsordnung, die auf persönlicher Freiheit und Selbstverantwortung basiert, unvereinbar ist.

bb) Vereinheitlichung der Ausgangstatbestände

Ebenso wichtig wie die Abstimmung des Kreises der Bezugsberechtigten von Sozialeinkommen ist neben der Harmonisierung der Höhe derselben auch die Angleichung der unterschiedlichen Ausgangstatbestände, an die in den einzelnen Ländern die Gewährung von Sozialeinkommen geknüpft sind. So verursacht die Verschiedenheit der Altersgrenze in der Altersrentenversicherung eine Reihe von Problemen, da der Anspruch auf Rente in den einzelnen Ländern zu verschiedenen Zeitpunkten entsteht. Die divergierenden Grundsätze für die Bewertung der Invalidität bewirken, daß in einem Land bereits Ansprüche auf Leistungen aus der Invalidenversicherung bestehen, während in einem anderen Land der Arbeitnehmer noch als arbeitsfähig angesehen wird; auch hinsichtlich der zu erfüllenden Anwartschaftszeiten bestehen von Land zu Land Unterschiede.

Die Angleichung dieser Unterschiede ist insoweit erforderlich, als sie die Verwirklichung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer behindern oder zu wirtschaftlich unerwünschten Wanderungsbewegungen führen

könnte. Außerdem ist eine gewisse Anpassung der einzelstaatlichen Tatbestände auch deshalb notwendig, damit die in den einzelnen Ländern von den sozialpolitischen Systemen erfaßten Personen gleichwertige Garantien gegen die Risiken des Lebens besitzen.

bc) Vereinheitlichung der Dauer der
Gewährung von Sozialeinkommen

Die Leistungen aus den Systemen der 'Sozialen Sicherheit' zerfallen in Sach- und Geldleistungen. Da die Sachleistungen meist neben den Geldleistungen gewährt werden, interessieren sie hier nur am Rande. Es sei jedoch bemerkt, daß die Sachleistungen - mit Ausnahme der Krankenhaus- und Kurbehandlung - nur in Italien zeitlich begrenzt sind. Die Tendenzen in den einzelnen Ländern zielen jedoch in immer stärkerem Maße darauf ab, Sachleistungen zeitlich unbegrenzt zu gewähren.

Beim Eintritt des geschützten Ereignisses, das mit dem Aufhören bzw. vorübergehenden Aussetzen des Bezugs von Arbeitseinkommen verbunden ist, gewähren die einzelnen Sozialversicherungsordnungen allein oder in Verbindung mit Gesundheitsleistungen wirtschaftliche Leistungen. Die Sozialeinkommen müssen, da sie an die Stelle des früheren (Netto-) Arbeitseinkommens treten, diesem soweit wie möglich angepaßt werden. Neben der Höhe des Sozialeinkommens ist aber auch die Dauer des Einkommensbezuges von Bedeutung.

Die Dauer der zeitlich begrenzten Sozialeinkommensgewährung muß so weit ausgedehnt werden, daß die Wiedereingliederung in den Arbeitsprozeß gesichert ist. Aufgabe im Rahmen der Harmonisierung der Sozialeinkommen wird es somit sein, die zahlreichen Abstufungen der Dauer der Geldleistungen in den nationalen Systemen einander anzupassen und - soweit erforderlich - zur zeitlich unbegrenzten Garantie auszubauen.

Aufgabe der EWG-Kommission ist es, an Hand des verfügbaren Materials Empfehlungen zu erstellen; aber es muß den einzelnen Mitgliedstaaten unbenommen bleiben, zu entscheiden, ob und in welchem Umfang sie sich diesen Empfehlungen anschließen wollen. Doch müssen bei der fortschreitenden Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes die Unterschiede in der sozialen Lage nach und nach verringert werden, d.h. man muß zu zwar in der Form noch unterschiedlichen, im sachlichen Gehalt jedoch identischen Sozialversicherungsordnungen gelangen.

2. Aufgaben im Bereich der Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft

Größerer Wohlstand und größere soziale Sicherheit im Rahmen des wirtschaftlichen Fortschritts sind die sozialpolitischen Aufgaben des Rom-Vertrages. Der größere Wohlstand kann aber nur aus einem wachsenden Sozialprodukt schöpfen; steigendes Wirtschaftswachstum läßt sich jedoch nur mit den Instrumenten der Wirtschafts- und insbesondere der Konjunkturpolitik erzielen. Neben der Verfeinerung und Angleichung der verschiedenen konjunkturpolitischen Instrumente ist es darüber hinaus erforderlich, die wirtschaftlichen Abläufe in besserer Form transparent zu machen, vorausszuschauen und Orientierungslinien zu geben. Diese Vorausschau kann aber keineswegs gleichbedeutend mit einem autoritären Plan sein, der die Freiheit des Marktes beeinträchtigt und die Privatinitiative untergraben würde; vielmehr ist nur eine Art 'Rahmen' zu schaffen, in den sich die Maßnahmen der Regierungen und der Institutionen der Gemeinschaft einfügen lassen. Die EWG-Kommission hat daher in ihrem Memorandum über das Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe den Versuch unternommen, für die Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft ein langfristiges Programm zu erstellen.¹⁾ Sie ließ sich dabei von dem Gedanken der Präsenz des Staates in der Wirtschaft leiten, d.h. von der Vielzahl der staatlichen Eingriffe in den freien Wettbewerb und alle sonstigen Lebensfunktionen der Wirtschaft. "Es gilt", - so wird in dem Memorandum ausgeführt - "diese Einwirkung der sechs Mitgliedstaaten auf die Wirtschaft so miteinander vereinbar zu machen, daß aus dem Gebiet der Mitgliedstaaten ein neuer einheitlicher Wirtschaftsraum entsteht, in dem die sechs Staaten sich repräsentieren in einer gemeinsamen wirtschaftlichen Ordnung und in einer gemeinsamen Politik."²⁾ Präzisiert wird diese Vorstellung in der noch deutlicheren These, zu verwirklichen sei die fortschreitende Fusion der nationalen Wirtschaftspolitiken in eine gemeinsame kurzfristige und langfristige Politik. Diese Vorausschau, die von der EWG-Kommission bei der Präzisierung ihrer Programmvorschlüsse angeregt wurde, soll keineswegs einen autoritären Plan darstellen, der die Freiheit des Marktes be-

1) Vgl. Aktionsprogramm, a.a.O., Kap. VII, 'Wirtschaftspolitik', Ziff. 96 ff., S. 61 ff.

2) ebenda, Ziff. 2, S. 6 f.

einflußt und den Privatunternehmern vorgeschrieben würde. Ein lang-jähriges Wirtschaftsprogramm der EWG¹⁾ muß vielmehr auf der Voraus-berechnung der Expansionsmöglichkeiten beruhen. Da der EWG-Vertrag der Gemeinschaft die Aufgabe stellt, die Vollbeschäftigung zu sichern, kann erst an Hand der ermittelten wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der EWG eine Politik gemacht werden, die weder das Wachstum verlang-samt noch durch Überhitzung der Konjunktur inflationäre Tendenzen zur Folge hat.

Unter sozialem Blickwinkel ist eine solche Vorausschau insbesondere für die Einkommenspolitik erforderlich, um einerseits die Masse der verteilten Einkommen den Möglichkeiten des Produktionsapparates an-zupassen und eine gerechte Verteilung zu gewährleisten sowie um an-dererseits zwischen Verbrauch und Investitionen ein Verhältnis zu wahren, das die künftige Aufwärtsentwicklung bei möglichst stabilem Preisniveau nicht in Frage stellt.²⁾

a) Aufgaben, bezogen auf die Preisstabilisierung

Die gemeinsamen Bemühungen um die Bekämpfung der Inflationsgefahr in den Ländern der EWG und die Erkenntnis, daß die Bemühungen um kon-junkturrelles Gleichgewicht und um Geldwertstabilisierung eng mitein-ander verbunden sind, haben am 15.4.1964 zu einer Empfehlung des EWG-Ministerrats geführt, die der Wiederherstellung des inneren und äus-seren Gleichgewichts in den EWG-Ländern dienen sollte. Der wichtigste Punkt dieser Empfehlung ist, daß man zum ersten Mal eine gemeinsame Initiative zur Konjunkturpolitik ergriffen und sich zugleich auf die Priorität der Preisstabilisierung geeinigt hat.³⁾

1) Die Notwendigkeit eines langfristigen Programmes für die Wirt-schaftspolitik der Gemeinschaft ist gerade von deutscher Seite heftig umstritten. Ablehnend: z.B. Müller-Armack, Alfred: Europa, unsere Aufgabe, in: Möglichkeiten und Wege zu einer europäischen Wirtschaftsverfassung, Internationale Tagung der Sozialakademie Dortmund 1964, S. 19 ff. Positive Stimmen finden sich u.a. bei Apel, Hans: Europas neue Grenzen, a.a.O., S. 38 ff., Saterus, Artur: Ohne Planung kein Aufbau Europas, in: Gewerkschaftliche Mo-natshefte, a.a.O., 14. Jg., 1963, S. 12 ff.

2) Vgl. EWG-Kommission: 7. Gesamtbericht, Brüssel, Juni 1964, Ziff. 122, S. 136

3) Vgl. EWG-Kommission: 8. Gesamtbericht, Brüssel, Juni 1965, Ziff. 118, S. 134. - Hierbei handelt es sich um eine konjunktur-politische Aktion, die also im wesentlichen kurzfristiger Natur ist, an den konjunkturrellen Ursachen des Inflationsdruckes an-setzt und sich konjunkturpolitischer Instrumente bedient.

Wo die Lohnpolitik als dominierender Faktor der Preissteigerungen aufgetreten ist, sollen die Regierungen auf die Sozialpartner einwirken, damit diese in Zusammenarbeit mit den Regierungen eine langfristige Einkommens- und Vermögenspolitik entwickeln und die Möglichkeiten der Lohnpolitik im Rahmen der gesamtwirtschaftlichen Gegebenheiten klar umreißen.

Eine Lohnpolitik, die eine über die reale hinausgehende nominale Steigerung der Einkommen ermöglicht, schafft die Grundlagen für eine preissteigernde "Übernachfrage", d.h. sie vergrößert das Ungleichgewicht zwischen der Gesamtnachfrage und dem Gesamtangebot an Gütern und Dienstleistungen. Hohes Wirtschaftswachstum, Vollbeschäftigung und Preisstabilität lassen sich jedoch nur dann in Einklang miteinander bringen, wenn bei jeder einzelnen wirtschaftspolitischen Entscheidung - und dies im weitesten Sinne, also auch einschließlich der Sozialpolitik - dem Aspekt der Preisstabilität stärker als bisher Rechnung getragen wird.

Alle auf diesem Gebiet getroffenen kurzfristigen Maßnahmen müssen sich zugleich in den Rahmen einer auf längere Sicht abgestellten Politik einfügen lassen.

b) Aufgaben, bezogen auf die Beschäftigungspolitik

Eine weitere Hauptaufgabe der Staaten ist - sowohl unter wirtschaftspolitischem wie auch sozialpolitischem Blickwinkel - die Verfolgung einer Politik der Vollbeschäftigung, dem einzigen Mittel gegen Arbeitslosigkeit. Sie soll darüber hinaus den qualitativen und räumlichen Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem gemeinschaftlichen Arbeitsmarkt sichern. Hierzu bedarf es aber einer Beschäftigungspolitik auf Gemeinschaftsebene.

Die Grundlage einer gemeinsamen Beschäftigungspolitik stellt die Berufsausbildungspolitik dar, wie sie in den allgemeinen Grundsätzen des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über die "Durchführung einer gemeinsamen Politik der Berufsausbildung"¹⁾ niedergelegt ist. Eine weitere Grundlage für eine gemeinsame Beschäftigungs-

1) Beschluß des Rates der EWG, abgedruckt im Amtsblatt der europäischen Gemeinschaften (Ausgabe in deutscher Sprache) Nr. 63 vom 20.4.1963, S. 1338, sowie im Bundesarbeitsblatt, 14. Jg., Nr. 12 vom 25.6.1963, S. 373 f., herausgegeben vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bonn

politik findet sich in Art. 49 EWGV, der bestimmt, daß vom Minister-rat geeignete Verfahren für die Zusammenführung und den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt zu schaffen sind. Ein weiteres Instrument der Beschäftigungspolitik stellt der europäische Sozialfonds dar, der zur Bekämpfung der integrationsbedingten Arbeitslosigkeit durch Wiedereingliederung Arbeitsloser in den Produktionsprozeß eingesetzt werden kann.

Auf dem Gebiet der Beschäftigungspolitik müssen Wirtschafts- und Sozialpolitik eng zusammenarbeiten, denn nur so wird es gelingen, auf lange Sicht eine Politik der Vollbeschäftigung zu betreiben, wird es möglich sein, den Wohlstand und die Lebenshaltung in den einzelnen Ländern zu heben.

Die wirtschaftliche Verflechtung der Mitgliedstaaten wächst mit der zunehmenden Verwirklichung der Zoll- und Wirtschaftsunion; der volle Erfolg der auf regionaler Ebene durchgeführten Beschäftigungspolitik ist aber nur dann gesichert, wenn sie gleichzeitig auch auf die Schaffung des erweiterten Marktes ausgerichtet wird.

Es bedarf daher einer regionalpolitischen Gesamtkonzeption für die EWG; zu diesem Zweck müßten die regionalpolitischen Maßnahmen der Mitgliedsländer miteinander verglichen und ermittelt werden, wie weit die Erfahrungen eines Landes auf die anderen Mitgliedstaaten anwendbar sind. So wird sich fortschreitend "eine Gesamtdoktrin der Regionalmaßnahmen der EWG ergeben, damit die regionalpolitischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten nicht zueinander in Gegensatz geraten, sondern sich gegenseitig stärken."¹⁾

Eine solche Gesamtkonzeption ist besonders für die eigene Aktion der europäischen Gemeinschaften erforderlich. Denn die Regionalpolitik läßt sich nicht auf bestimmte spezifische Aktionen beschränken, da jede wirtschafts- und sozialpolitische Entscheidung sich auch auf die Regionalpolitik auswirkt. Im Zusammenhang mit der Beschäftigungspolitik der Gemeinschaft bedeutet das, daß eine Konzeption gefunden werden muß, die noch vorhandene Arbeitskräfte-reserven in den unterentwickelten Regionen mobilisiert und dadurch das allgemeine Wirtschaftswachstum fördert.

1) Vgl. EWG-Kommission: 7. Gesamtbericht, a.a.O., Ziff. 141, S. 159

c) Aufgaben, bezogen auf die Freizügigkeit

Eine wesentliche Voraussetzung für die gemeinsame Beschäftigungspolitik und den Aufbau des Gemeinsamen Marktes stellt die Verwirklichung der Freizügigkeit der Arbeitskräfte dar. Damit wird der Vorrang der nationalen Arbeitskräfte aufgehoben. Jeder im Gemeinschaftsgebiet Ansässige kann sich nunmehr sofort um eine innerhalb der Gemeinschaft zu besetzende Stelle bewerben.¹⁾

Daher bedürfen die Fragen der Freizügigkeit der Arbeitnehmer gleichlaufend mit der zunehmenden Verflechtung der Wirtschaft über die nationalen Grenzen hinaus einer allgemeinen Lösung, damit die Verwirklichung der Freizügigkeit nicht durch die sich aus dem unterschiedlichen Arbeits- und Sozialrecht ergebenden Schwierigkeiten gefährdet wird.

Neben diesen arbeits- und sozialrechtlichen Aufgaben harren aber auch noch beschäftigungspolitische Probleme ihrer Lösung. Die Freizügigkeit und die damit verbundenen Wanderbewegungen der Arbeitskräfte werden in begrenztem Rahmen zu einem beschleunigten Ausgleich der unterschiedlichen Arbeitsmarktlagen im Gemeinsamen Markt führen.

Es darf nicht übersehen werden, daß auch die Staaten, die heute in der Gemeinschaft als Vollbeschäftigungslander gelten, immer noch ihre eigenen Notstandsgebiete haben, in denen die Arbeitsmarktsituation unbefriedigend ist.²⁾ Die sich hieraus ergebenden sozialen Notstände können nicht dadurch beseitigt werden, daß sowohl die Arbeitslosen wie auch die Berufstätigen in die Industriezentren abwandern. Dies würde nur zu einer Wirtschaftsballung in bestimmten Zonen führen, wäh-

1) Auf Grund der vom Rat am 25.3.1964 erlassenen Verordnung Nr. 38/64, die ab 1.5.1964 in Kraft getreten ist, entfällt in der zweiten Stufe die bis dahin vorgesehene Wartefrist für die Bewerbung um in anderen Mitgliedstaaten ausgeschriebene Stellen. Diese Aufgabe des Vorranges des inländischen Arbeitsmarktes erfährt nur eine gewisse Einschränkung dadurch, daß die Mitgliedstaaten den Vorrang in den Gebieten und den Berufen, in denen ein Überangebot an Arbeitskräften vorhanden ist, beibehalten bzw. wieder einführen können.

2) Es sei nur daran erinnert, daß in den westdeutschen Industriegebieten im Schnitt auf jeden Arbeitssuchenden 10 freie Arbeitsplätze kommen, während es entlang der Zonengrenze Bezirke gibt, in denen das Verhältnis nahezu umgekehrt ist.

rend die Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes doch in erster Linie eine ausgeglichene Verteilung des Wirtschaftslebens auf den gesamten EWG-Raum anstrebt. Daher muß die allmähliche Verwirklichung der Freizügigkeit Hand in Hand gehen mit einer Ansiedlung neuer Industrien und Schaffung neuer Arbeitsplätze in den Notstandsgebieten. Die Sanierung dieser Notstandsgebiete könnte sogar durch die überstürzte Einführung der Freizügigkeit gehemmt werden, da die unterlassene oder zu schwache Industrieansiedlung den weiteren Bestand der Notstandsgebiete zur Folge hat. Ziel der Freizügigkeit kann es also nicht sein, zu massenhaften Abwanderungen aus den Notstandsgebieten zu führen, da es sonst in den Ballungszentren zu einem verhängnisvollen Lohndruck kommen könnte. Dadurch würden jedoch weder die Lebens- und Beschäftigungsbedingungen gebessert noch der soziale Frieden in der Gemeinschaft gefördert werden.¹⁾ Außerdem stehen die Auswirkungen einer derartigen Abwanderung auf die Ursprungs- und Bestimmungsländer keineswegs fest und sind nur schwer voraussehbar.

Andererseits kann die Einführung der Freizügigkeit aber auch der Verfolgung einer ganzen Reihe von Zielen dienlich sein, wie etwa der Überwindung vorübergehender Verknappung an Arbeitskräften, der Besetzung von wenig Anreiz bietenden Arbeitsplätzen in industrialisierten Ländern und der Erhöhung des Angebots in den Gebieten, wo ein Mangel an hochqualifizierten Arbeitskräften besteht. Im übrigen dürfte eine Wanderung von Arbeitskräften in großem Ausmaß erst dann unabwendbar sein, wenn es nicht gelingt, die Arbeitslosen im eigenen Land zu absorbieren. Dann jedoch ist die freie Beweglichkeit der Arbeitskräfte über die Landesgrenzen hinweg ein wichtiges Instrument zur wirtschaftlichen Stärkung und zur Erhaltung des sozialen Friedens der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Länder.

Die Verwirklichung dieser primär auf wirtschafts- und konjunkturpolitischer Ebene liegenden Aufgaben kann dazu beitragen, die sozialpolitischen Perspektiven der Gemeinschaft zu erweitern. Es bedarf der Koordinierung der Wirtschafts- und Sozialpolitik der Mitgliedsstaaten auf europäischer Ebene, die zu einer klaren Umreißung der Ziele der Politik auf den Gebieten der Beschäftigung und des Einkommens führen müssen. Hier ist auf lange Sicht keine erfolgreiche

1) Vgl. Henkelmann, Walter: Freizügigkeit der Arbeitnehmer im europäischen Raum, in: Sozialer Fortschritt, a.a.O., 9. Jg., 1960, S. 72 ff.

Politik denkbar, ohne vorher eine Reihe von Bezugsdaten zu bestimmen, die in das Gebiet der mittelfristigen wirtschaftlichen Vorausschau fallen. Es sei hier nur an die Probleme erinnert, die sich der Gemeinschaft durch die Ausrichtung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten auf den Gebieten der Berufsausbildung und der Berufsumschulung oder weiterhin durch die Harmonisierung der Arbeitsbedingungen und des Sozialversicherungsschutzes stellen.¹⁾ Die Sozialpolitik kann durch diese klare Eingliederung ihrer wesentlichsten Zielsetzungen in den Rahmen einer Gesamtpolitik nur an Gewicht und Durchschlagskraft gewinnen, da ihr bei "der Festlegung dieses Rahmens notwendigerweise eine aktive Rolle zukommt und da sie dabei die Möglichkeit hat, denselben nach Maßgabe der ihr eigenen Vorstellungen und Aufgaben zu beeinflussen."²⁾

III. Die Lohn- und Sozialeinkommen in den Ländern der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

Die Harmonisierung der Lohn- und Sozialeinkommen erfordert zunächst einen Vergleich der einzelnen erzielten Einkommen; darüber hinaus muß dieser Vergleich aber auch die grundsätzlichen Entscheidungen, Regelungen und Vorschriften umfassen, von denen die Gewährung sowohl der Arbeits- als auch der Sozialeinkommen abhängt.

1. Die Lohneinkommen

Die Höhe der Lohneinkommen wird von den verschiedensten Faktoren beeinflusst, die in den verschiedenen Systemen für die Einteilung von Berufen und Arbeitsfunktionen wirksam werden. Solche rationalen und irrationalen Faktoren, die bei den Lohnverhandlungen eine Rolle spielen, können sein:

- behördliche Vorschriften
- Monopolstellung und sonstige Machteinflüsse der Arbeitnehmer oder Arbeitgeber
- Entwicklung von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt

1) Vgl. EWG-Kommission: Informatorische Aufzeichnung über die Entwicklung der sozialen Lage in der Gemeinschaft im Jahre 1964, P/51, a.a.O., S. 3 f.

2) ebenda, S. 4

- Veränderungen in den sozialen und gesellschaftlichen Verhältnissen
- Tradition und Gewohnheitsrecht

a) Die verschiedenen Systeme für die Einteilung von Berufen und Arbeitsfunktionen

Zunächst hat man zwischen den Begriffen 'Beruf' und 'Funktion' zu unterscheiden.

Der Beruf umfaßt einen Komplex von Tätigkeiten, den man aus traditionellen oder historischen Gründen als eine Einheit ansieht. Die Berufsbezeichnung gibt im Gegensatz zur Funktionsbezeichnung nur einen ungefähren Hinweis auf die betreffenden Tätigkeiten, der Berufsinhalt wird nur im allgemeinen Sinne bestimmt.

Unter Funktion versteht man die Aufgabe, die der Arbeitnehmer innerhalb einer bestimmten Organisation ausführt. Sie ist ein Komplex von Tätigkeiten, Befugnissen und Verantwortlichkeiten, die auf Grund der Anforderungen, welche die Organisation des Unternehmens stellt, eine Einheit bilden.

In den Lohnvereinbarungen können sowohl Funktionen als auch Berufe genannt werden und als Grundlage der Barlohnberechnung Verwendung finden. Im allgemeinen kann man zwei grundsätzlich verschiedene Methoden für die Einteilung von Berufen und Funktionen unterscheiden, nämlich eine

- Einteilung nach den zu zahlenden Arbeitsentgelten,
- Einteilung auf Grund einer besonders festgelegten Rangordnung.

aa) Einteilung nach den zu zahlenden Arbeitsentgelten

Hierbei handelt es sich um die älteste Einteilungsmethode. Entweder legt man dabei für jeden Beruf den Lohn gesondert fest, was bei der Vielzahl der Berufe zu allen nur denkbaren Lohnunterschieden führen kann. Oder aber es wird das Arbeitsentgelt für einige summarisch behandelte Lohnklassen festgelegt, und man versucht dann später, die Berufe und Funktionen in den Rahmen dieser einzelnen Lohnklassen einzuordnen.

Hierfür bestehen nun verschiedene Durchführungsmöglichkeiten. Einmal kann es dem Arbeitgeber überlassen bleiben, die Lohnvereinbarung auf Grund der einen oder anderen Lohnklasse zu treffen. Oder es werden einige wenige Schlüsselfunktionen ausführlich beschrieben und alle Berufe und Funktionen an Hand dieser Schlüsselfunktionen eingestuft. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, den einzelnen Lohnklassen ein möglichst genaues und umfassendes Berufsverzeichnis beizufügen und so das zu zahlende Arbeitsentgelt festzulegen. Welche Form auch immer in der Praxis verwendet wird, alle haben gemeinsam, daß die Einteilung und Formulierung immer auf das zu zahlende Arbeitsentgelt abgestellt ist.¹⁾

ab) Einteilung auf Grund einer besonders festgelegten Rangordnung

Hier erfolgt die Festlegung der Rangordnung der Funktionen und die Höhe des dafür zu zahlenden Arbeitsentgelts gesondert. Ausgangspunkt für die Einteilung der Lohnklassen ist dabei die Rangordnung der Funktionen. Die Rangordnung der Funktionen wird dabei unabhängig von den Lohnverhandlungen festgelegt.²⁾ Man will damit verhindern, daß die bei der Lohnfindung wirksam werdenden Nebenumstände die Festlegung der Rangordnung beeinflussen. "Die ideale Rangordnung ist daher eine relative Wertnorm mit einem ständigen und rationalen Charakter."³⁾ Sie bildet die Grundlage für die Festlegung des Arbeitsentgelts; alle zufälligen und nebensächlichen Einflüsse können dann bei der Bestimmung der endgültigen Lohnhöhe berücksichtigt werden, ohne daß sich die Grundlage der Lohnfestsetzung zu ändern braucht. Mit dem endgültigen Lohnbetrag wird nämlich nicht nur die Arbeit selbst abgegolten, sondern man bezahlt auch allerlei zufällige oder zeitweilige oder willkürliche Nebenumstände, die bei der Festlegung der Rangordnung eliminiert sind.

Die Einteilung der Rangordnung kann einmal durch einen paarweisen Vergleich von Funktionen erfolgen; ausgehend von einer ausführlichen Funktionsbeschreibung werden die zu bewertenden Funktionen als gleich

1) Vgl. EWG-Studie über einige Methoden der Einteilung von Arbeitsfunktionen in Lohnklassen, Amsterdam, Dezember 1962, Dok.Nr. V/709/63-D, S. 3 f. (im folgenden als EWG-Lohnklassen-Studie zitiert)

2) ebenda, S. 5

3) ebenda, S. 5

oder ungleich ermittelt. Dieses Vorgehen läßt sich jedoch nur in Betrieben des gleichen Wirtschaftszweiges erfolgreich durchführen. Bei branchenverschiedenen Betrieben kann die Rangordnung nur mit Hilfe einer systematischen Analyse der zu bewertenden Funktionen festgelegt werden. Diese Methode bewertet die einzelnen Merkmale nach Punkten, und erst die Gesamtzahl der zuerkannten Punkte gibt den Punktwert der Funktion an. Die Rangordnung richtet sich dann nach den Punktwerten, wodurch Niveauunterschiede "quantitativ durch Punktunterschiede bestimmt werden."¹⁾ So erlaubt die Arbeitsbewertung zu dauernden Normen für den "Wert" der Funktionen zu kommen, da sie im Grunde nichts anderes als die Rangordnung der Funktionen festlegt. Der dem Arbeitgeber endgültig bezahlte Lohnbetrag kann aber dennoch sehr verschieden sein, da zu dem Grundlohn der Funktion noch ein Mehrverdienst durch das persönliche Entgelt für besondere Eigenschaften des Arbeitnehmers und ein Leistungsentgelt gezahlt werden kann. Hinzu kommen verschiedene Nebenleistungen, die als Entschädigung für außergewöhnliche mit der Arbeitsausübung zusammenhängende entstandene persönliche Kosten (z.B. Reise- und Aufenthaltskosten, Trennungsentchädigung) gezahlt werden, sowie die Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung. Erst die Gesamtheit dieser Einzellohnbestandteile bildet den Bruttolohn des Arbeitnehmers. Diese einzelnen Bestandteile können aber von ungleicher Größe sein, so daß - trotz nominell gleichen Bruttolohnes - verschiedene Lohnstrukturen vorliegen.

Die Interpretation der den einzelnen Arbeitnehmerhaushalten zur Verfügung stehenden Einkommen hat daher nicht vom Bruttolohnvergleich, sondern vom Nettolohnvergleich auszugehen. Denn erst die Nettolohnsummen ergeben vergleichbare Einkommensziffern, die den Haushaltsrechnungen der Arbeitnehmer zugrunde gelegt sind und in erheblichem Maße den Lebensstandard der einzelnen Arbeitnehmerkategorien bestimmen.

b) Die Lohnstruktur in den Ländern der Gemeinschaft

Beim Vergleich der Lohnstrukturen der einzelnen Gemeinschaftsländer ist zu untersuchen, ob die Ausgangsbasis der Lohnfestsetzung die Regelung für einen bestimmten Beruf darstellt oder ob sie nach dem

1) Vgl. EWG-Lohnklassen-Studie, a.a.O., S. 5

Punktwertsystem erfolgt. Außerdem sind die lohn erhöhenden Familienzulagen sowie die lohnmindernden, vom Arbeitnehmer zu tragenden Abzüge zu berücksichtigen.

ba) Die Lohnregelungen in den einzelnen Mitgliedstaaten

In der Bundesrepublik Deutschland (BRD) werden die Lohnregelungen in den Tarifverhandlungen zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen autonom festgelegt.¹⁾ Die Kollektivverträge bestehen in der Regel aus einem Manteltarifvertrag, welcher allgemeine Bestimmungen enthält, und einem 'Lohntarifvertrag', in welchem die Löhne festgelegt sind. Die abgesprochenen Löhne sind Mindestlöhne. Die Klasseneinteilungen sind vielfach in Form einer kurzen allgemeinen Beschreibung gehalten, die eventuell durch Beispiele ergänzt wird. Das Verfahren der Arbeitsleistungsbewertung nach dem Punktsystem ist in der BRD zwar auch bekannt, wird aber nur vereinzelt angewendet. Aus dem Vorstehenden ergibt sich bereits, daß in Deutschland die Praxis der Lohnbildung in den verschiedenen Betrieben sehr unterschiedlich sein kann. Zwar gibt es Tarifverträge, welche die Mindestlöhne vorschreiben, andererseits aber werden die übertariflichen Zahlungen und die Höhe der Leistungs- und Erfolgsprämien meist in den Betrieben selbst geregelt (Betriebsvereinbarungen). Die Formulierung der Klassifikationen ist meist dehnbar genug, um eine Einstufung in verschiedene Lohnklassen zu ermöglichen.

Die sozialen Zahlungen im Sinne der Familienbeihilfen beschränken sich auf das Kindergeld, das - jedoch u.a. vom Jahresbruttoeinkommen abhängig - von dem zweiten Kind ab gezahlt wird.²⁾

1) Die gesetzliche Grundlage stellt das Tarifvertragsgesetz vom 9.4.1949 (WiGBl S. 55), abgeändert durch Bundesgesetz vom 11.1.1952 (BGBl I S. 19) und vom 23.4.1953 (BGBl I S. 156) dar. Vgl. EWG-Studie Nr. 8091/2/VI/1963/5: Recht und Praxis der Tarifverträge in den sechs Ländern der EWG, Reihe Sozialpolitik 6, Brüssel 1963, S. 11

2) Das Kindergeld für das zweite Kind wird vom Staat gezahlt, wenn das jährliche Bruttoeinkommen DM 7.800,- nicht übersteigt. Es handelt sich hierbei um ein einkommengebundenes Kindergeld. Sofern jedoch drei oder mehr Kinder vorhanden sind, fällt die Einkommensgrenze weg, so daß das Zweitkindergeld stets gewährt wird. Vgl. "Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Bundeskindergeldgesetzes" vom 5. April 1965, Bundesgesetzblatt, Jg. 1965, Teil I, S. 222 f.

Bei der tatsächlichen Lohnbildung wird in der BRD gegenwärtig aber der Bedarfsfaktor wirksam, so daß angenommen wird, daß die Mindestlöhne ziemlich allgemein überschritten werden und daß die Arbeitgeber freiwillig Familienzulagen gewähren.

In Frankreich kennt man den "garantierten Mindestlohn",¹⁾ der behördlich festgesetzt wird. Die Lohnbildung selbst ist jedoch den Betrieben und Arbeitnehmerorganisationen überlassen. Für die meisten Wirtschaftszweige existieren amtlich festgelegte Klassifikationen mit ausführlichen Tätigkeitsbeschreibungen; die Tätigkeiten werden hierbei mit Koeffizienten bewertet. Daneben wird auch in beschränktem Umfang die Arbeitsleistung nach dem Punktsystem beurteilt.²⁾

Neben den Grundlöhnen werden in Frankreich noch Produktions- und Leistungsprämien gezahlt. Von besonderer Bedeutung für die Lohnneinkommen der französischen Arbeitnehmer sind jedoch die Familien- und Kinderzulagen, da deren Gesamtbetrag ungefähr in gleicher Weise zunimmt wie der Bedarf der Familie.³⁾ Damit wird in Frankreich die Komponente des "Familienlohnes" besonders betont.

In Belgien werden Löhne und Gehälter von den sogenannten 'Paritätischen Kommissionen' geregelt, die aus einer gleichen Anzahl von Vertretern der Arbeitnehmer und Arbeitgeber bestehen. Zu ihren Befugnissen gehört das Aufstellen von Klassifikationen und Berufslisten sowie das Festsetzen von Lohnregelungen (Mindestlöhne) und der damit zusammenhängenden Tarifordnungen bzw. -abkommen. Die Lohnregelungen betreffen stets Mindestlöhne; sie werden in großen Städten und Industriezentren jedoch sehr oft überschritten.

Zwar gibt es in Belgien eine offizielle Arbeitsleistungsbewertung, die auf 32 von der 'Allgemeinen Technischen Kommission' (ATC) des

1) "Salaire Minimum Interprofessionel Garanti" = S.M.I.G.

2) Das mit der Untersuchung der Lohnbildung beauftragte Institut Bedaux, Amsterdam, schätzt, daß in Frankreich nicht mehr als 5 % der Arbeitnehmer in den Industriebetrieben nach Punktwerten eingestuft werden. - Vgl. EWG-Studie Nr. V/2977/63-D vom März 1963 "Informatorische Untersuchung über die Praxis der Lohnbildung in fünf Ländern der EWG unter Bezugnahme auf Art. 119 des EWG-Vertrages", Ziff. 2.02, S. 4 (im folgenden als EWG-Lohnbildungs-Studie zitiert)

3) Vgl. ebenda, Ziff. 2.05, S. 11 f.

Ministeriums für Arbeit und Sozialwesen ausgearbeiteten Bezugsmerkmalen basiert, doch beruht heute noch der größte Teil der Berufsklassifikationen auf Traditionen und direkten Verhandlungen zwischen den Beteiligten.¹⁾

In der Praxis ist die Lohnbildung in Belgien nur an die von den Paritätischen Kommissionen festgesetzten Mindestlöhne gebunden. Ansonsten besteht ein großes Maß an Freiheit, was zu erheblichen Unterschieden im Lohnniveau führt. Einen wesentlichen Teil des Einkommens machen auch in Belgien die gesetzlich geregelten Kindergeldzulagen sowie die Geburtsbeihilfezahlung aus. Außerdem werden z.B. Dienstalterszulagen, Produktions- und Ergebnisprämien oder sonstige Vorteile gewährt, so daß trotz formell gleicher Mindestlöhne praktisch immer noch Unterschiede in den tatsächlich bezahlten Entgelten bestehen können.

In Italien wird bei den Verhandlungen zwischen den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen zunächst ein Grundsatzabkommen getroffen, in welchem die wichtigsten Einzelheiten der Kollektivabkommen als Mindestabsprachen geregelt werden (Mindestlöhne und Mindestregelungen für andere Bestimmungen). Sodann steht es den Arbeitgebern frei, mit den Arbeitnehmerorganisationen einzelne Tarifverträge in bezug auf höhere Löhne und günstigere Regelungen abzuschließen. Doch kann in den wichtigsten Regelungen eine große Einheitlichkeit festgestellt werden.²⁾ Ursache hierfür ist die staatliche Einflußnahme auf die einschlägigen Regelungen; dies ist nur dadurch möglich, daß in einer großen Zahl von Finanzgesellschaften der Staat und die Industrie gemeinsam beteiligt sind. Neben den festgelegten Mindestlöhnen kennt man noch die gebräuchlichen Formen der Mehrbezahlung wie Dienstalterszulagen, Produktionsprämien und Sonderzahlungen für besondere Gelegenheiten. Diese Mehrzahlungen können jedoch von den einzelnen Industrien selbständig festgelegt werden, so daß es innerhalb der einzelnen Branchen, ja sogar innerhalb eines Betriebes, für ein und denselben Beruf oder für gleiche Funktionen zu einer unterschiedlichen Entlohnung kommen kann.

Daneben wird in Italien noch ein Lohnbetrag bezahlt, dessen Höhe vom Lebenshaltungskostenindex abhängt. Steigen die Lebenshaltungskosten,

1) Vgl. EWG-Lohnbildungs-Studie, a.a.O., Ziff. 3.02, S. 15

2) Vgl. ebenda, Ziff. 4.01, S. 26

so erhöht sich dieser Betrag - 'Contingenza' genannt - ohne daß es einer entsprechenden Änderung des Tarifvertrages bedarf. Wird der Betrag der Contingenza im Verhältnis zu den Grundlöhnen zu hoch, so muß der gesamte Lohnaufbau revidiert werden.¹⁾

Auch in Italien stellen die Familienbeihilfen einen wesentlichen Faktor in der Lohnstruktur dar. Sie werden in der Regel vom Arbeitgeber an Hand der Arbeitnehmererklärung über die Familienzusammensetzung errechnet und gleichzeitig mit dem Lohn ausbezahlt.

In den Niederlanden ist man im Jahre 1963 weitgehend zur autonomen Tarifpolitik übergegangen; bis zu diesem Zeitpunkt waren sie der einzige Mitgliedstaat, bei dem die volle Verantwortung für die Entwicklung der Löhne in Händen des Staates lag. Die bis dahin praktizierte Regierungspolitik sah bindende Lohnregelungen vor; es durfte nicht weniger aber auch nicht mehr Lohn gezahlt werden, als in diesen Lohnregelungen festgelegt war.²⁾ Die Eigenart dieser 'gelenkten' Lohnpolitik erforderte eine Arbeitsleistungsbewertung nach dem Punktsystem; nur so konnte festgelegt werden, für welche Art von Arbeit ein bestimmter Lohn gezahlt werden mußte. Die Folge dieser Lohnpolitik war ein allgemein starres Lohnniveau, das im Gegensatz zu dem auf dem Arbeitsmarkt herrschenden Arbeitskräftemangel stand. Das neue System der Tarifverhandlungen räumt jedoch größere Freiheit in der Lohnbildung ein, so daß es möglich sein wird, das Lohnniveau der Niederlande rascher an das der anderen Mitgliedstaaten heranzuführen und den Abstand, der in der Höhe von nominalen Löhnen und Preisen zwischen den Niederlanden und ihren Nachbarstaaten bestanden hat, wesentlich zu verringern.³⁾

1) Vgl. EWG-Lohnbildungs-Studie, a.a.O., Ziff. 4.01, S. 30

2) Bis zu diesem Zeitpunkt war es Aufgabe des "Staatlichen Vermittlungskollegiums" (College van rijksbemiddelaars), Tarifverträge nur dann zu genehmigen, wenn das darin vorgesehene Lohnniveau im Einklang mit den Direktiven der Regierung stand. - Nach der neuen Regelung liegt die Genehmigung der Tarifverträge in Händen des "Paritätischen Beirates für Arbeitsfragen" (Stichting van de Arbeid), der bis dahin von der Regierung lediglich zu den Entwürfen der Tarifverträge konsultiert wurde. - Vgl. EWG-Studie: Recht und Praxis der Tarifverträge in den Ländern der EWG, Dok.Nr. 8091/2/VI/1963/5, a.a.O., S. 8 und S. 53 ff.

3) Erdmann, Ernst-Gerhard: EWG-Sozialpolitik: Rückblick und Vorausschau, in: Der Arbeitgeber, 17. Jg., Heft 1/2, a.a.O., S. 18

bb) Die Lohneinkommen in den
Mitgliedstaaten der EWG

Bei der Gestaltung der Lohn- und Gehaltsverhältnisse wirken vor allem drei Faktoren zusammen, und zwar

- die Belange der Arbeitnehmer,
d.h. die Lohnhöhe,
- die Belange der Arbeitgeber,
d.h. die Lohnkosten,
- die soziale Einstellung der Regierung
und ihre Einflußnahme auf die Gestaltung der Sozialpolitik.

Für den Arbeitnehmer ist nicht nur der gezahlte Lohn von Bedeutung, sondern alles, was noch dazukommt und was andererseits an Lasten darauf ruht. Das Lohneinkommen ist unter zwei Gesichtspunkten zu betrachten, nämlich

als Gesamtbetrag, über den verfügt werden kann sowie hinsichtlich der sozialen Sicherheit, die damit erworben werden kann.

Ein hoher Lohn kann bis zu einem gewissen Grad einen Ausgleich dafür darstellen, daß der Arbeitnehmer den Großteil des sozialen Risikos selbst zu tragen hat, während andererseits ein niedriger Lohn oft mit dem Vorteil einer umfassenden sozialen Sicherung verbunden ist, die nicht direkt zu Lasten des Arbeitnehmers geht.

bba) Zusammensetzung der
Bruttoarbeitsverdienste

Um die in den einzelnen Ländern erzielten Nettoeinkommen vergleichen zu können, ist es erforderlich, von gleichen Größen auszugehen. Wichtig ist hierbei die Ermittlung des Bruttoverdienstes. Dieser stellt die Summe aus dem Barlohn und dem Wert der Naturalleistungen dar. Der Barlohn wiederum setzt sich aus dem Direktlohn, den Prämien und Gratifikationen sowie der Entlohnung für nicht gearbeitete Tage zusammen. Eventuell ist noch eine Wohnungsentschädigung hinzuzurechnen, die dem Arbeitnehmer bezahlt wird, wenn er nicht in werkseigenen Wohnungen untergebracht ist. Das Bruttoeinkommen der Arbeitnehmer wird jedoch im wesentlichen vom Barlohn bestimmt, da sich der Wert der Naturallei-

stungen - wie das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften ermittelt hat - auf das Einkommen der Arbeitnehmer kaum auswirkt.

bbb) Die Arbeitszeit und die bezahlte Freizeit

Die Dauer der Arbeitszeit bzw. die Aufwendungen der Arbeitgeber für die bezahlte Freizeit schlagen sich in den Lohnkosten der Arbeitgeber nieder und stellen für die Arbeitnehmer gleichfalls eine Form der Entlohnung dar. Den durchschnittlichen jährlichen Bruttoverdiensten der Arbeitnehmer sind daher die durchschnittlich geleisteten Jahresarbeitszeiten gegenüberzustellen.¹⁾

Die Unterschiede in der jährlichen Arbeitszeit sind - wie sich aus der Gegenüberstellung der Zahlen ergibt - sowohl zwischen den einzelnen Ländern wie auch zwischen den einzelnen Branchen oft recht erheblich. Diese Unterschiede sind jedoch beim Vergleich des Bruttojahreseinkommens zu berücksichtigen, da der Lohn u.a. auch eine Funktion der Arbeitsdauer ist. In der BRD ist die jährliche Arbeitszeit in der Regel am kürzesten, während Frankreich für die meisten Branchen die längste Arbeitszeit aufweist. Man muß hierbei jedoch berücksichtigen, daß in Frankreich die tariflich vereinbarte Arbeitszeit 40 Wochenstunden beträgt; die darüber hinaus tatsächlich gearbeiteten Wochenstunden werden als 'Überstunden' bezeichnet und entsprechend höher entlohnt. Italien liegt bei der durchschnittlichen Dauer der Arbeitszeit noch unter Frankreich, während die Niederlande und Belgien mit etwa gleich langer Arbeitszeit in der Mitte liegen.

bbc) Erzielte Nettoeinkommen

Die Ermittlung der Nettoeinkommen in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft wurde vom SAEG nach folgendem Schema vorgenommen:²⁾

1) Vgl. Anlage 1 und 2: Durchschnittlicher jährlicher Bruttoverdienst je eingeschriebenen männlichen Arbeiter, 1962, sowie Jahresdurchschnitt der geleisteten Arbeitsstunden je eingeschriebenen männlichen Arbeiter

2) Dieses Schema ist der EWG-Sozialstatistik Nr. 5/1964, Löhne EWG 1962, entnommen; vgl. Kap. VII, Ziff. 83, S. 145 ff., Bedeutung und Verfahren der Erhebung über die Einkommen

Durchschnittlicher jährlicher Bruttoverdienst
je eingeschriebenen männlichen Arbeiter
1 9 6 2

in 1000 belgischen Franken

Industrien	Deutsch- land(BR)	Frank- reich	Italien	Nieder- lande	Belgien
Brauerei und Mälzerei	96,4	78,3	71,4	92,6	80,1
Wollspinnerei und -weberei	74,0	62,4	54,4	83,0	69,2
Baumwollspinnerei und -weberei	71,3	57,0	53,9	81,2	67,2
Chemiefasererzeu- gung	93,2	90,1	66,1	92,3	89,8
Herstellung von Holzschliff und Zellstoff, Papier und Pappe	93,6	85,0	68,2	93,2	92,5
Chemische Industrie	100,1	96,0	64,9	101,1	96,3
Herstellung pharma- zeutischer Erzeug- nisse	81,9	90,1	66,0	88,5	80,0
Gummiverarbeitung	91,6	80,8	78,9	89,3	87,1
Herstellung von Zement	97,9	98,4	62,5	-	112,7
Herstellung von Steinzeug, Fein- keramik	81,2	68,2	56,7	79,2	78,0
Herstellung von Werkzeugmaschinen	95,1	94,7	69,9	84,8	95,5
Elektrotechnische Industrie	79,9	86,0	64,2	86,3	93,2
Schiffbau, Schiff- reparatur und -in- standhaltung	91,3	87,5	67,4	98,0	116,3
Herstellung von Personen- und Lastkraftwagen	97,2	104,0	82,8	-	-

Quelle: Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften,
Löhne EWG 1962, Sozialstatistik 1964, Nr. 5, Tabelle 41,
S. 158

Jahresdurchschnitt der geleisteten Stunden
je eingeschriebenen Arbeiter
1 9 6 2

(ohne Lehrlinge)

Industrien	Deutsch- land (BR)	Frank- reich	Italien	Nieder- lande	Belgien
Brauerei und Mälzerei	2074	2297	2388	2178	2121
Wollspinnerei und -weberei	1794	1950	1926	2053	1900
Baumwollspinnerei und -weberei	1817	1919	1839	1967	1842
Chemiefasererzeu- gung	1953	1948	2045	2010	1976
Herstellung von Holzschliff und Zellstoff, Papier und Pappe	2053	2177	2186	2059	2045
Chemische Industrie	1947	2149	2060	2016	2026
Herstellung phar- mazeutischer Er- zeugnisse	1828	1972	2045	1968	1997
Gummiverarbeitung	1877	2112	1931	2029	2018
Herstellung von Zement	2171	2290	2191	-	2021
Herstellung von Steinzeug, Fein- keramik	1893	2098	2019	2053	2019
Herstellung von Werkzeugmaschinen	2009	2223	2104	1884	1997
Elektrotechnische Industrie	1869	2117	1982	1990	1937
Schiffbau, Schiff- reparatur und -in- standhaltung	2015	2199	2093	2043	2097
Herstellung von Personen- und Lastkraftwagen	1862	2097	2029	-	-

Quelle: Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften,
Löhne EWG 1962, Sozialstatistik 1964, Nr. 5, Tabelle 7,
S. 38

- I. Barlohn
- II. Wert der Naturalleistungen
- III. Bruttoeinkommen (I+II)
- IV. Familienbeihilfen
- V. Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung
- VI. Lohnsteuer
- VII. Nettoeinkommen (III+IV-V-VI)

Dieses Schema, das zwar ein Modell darstellt, welches aber nach Wagenführ¹⁾ "starke Spuren der Wirklichkeit enthält", erfaßt nur Einkommensbestandteile, die auf das Bruttoeinkommen erhöhend (IV) oder vermindern einwirken (V, VI). Nicht erfaßt werden die Einkommensarten, die dem Arbeitnehmer nur unter bestimmten Voraussetzungen zufließen. So entfallen vor allem die sogenannten Ersatzeinkommen, wie sie z.B. bei Krankheit, Arbeitsunfall, Arbeitslosigkeit usw. von den Sozialversicherungsträgern gewährt werden. Die Tatsache, daß z.B. in der BRD die direkten Familien- bzw. Kinderbeihilfen vergleichsweise niedrig sind, wirkt sich in diesem Schema voll aus, während dagegen Sozialleistungen, die günstiger gestaltet sind als in anderen Mitgliedsstaaten, unberücksichtigt bleiben. Würden die einem Arbeitnehmer ausser den Familienbeihilfen während eines ganzen Lebens zufließenden sozialen Leistungen berücksichtigt werden, so würde das Nettoeinkommensbild ausgeglichener.²⁾ Das SAEG hat diese Einseitigkeit durchaus erkannt, hebt jedoch hervor, daß keineswegs alle Leistungen der Sozialversicherungen den in Arbeit stehenden Versicherten zufließen. Das entscheidende Beispiel sind die Alters- und Hinterbliebenenrenten.³⁾ Diese Leistungen der Sozialversicherungssysteme sind zwar für die Kennzeichnung des Lebensniveaus zweifellos von Interesse, doch müssen hier besondere Maßstäbe angelegt werden, die außerhalb des Vergleichs der laufenden Arbeitseinkommen liegen.

Von Einfluß auf die Höhe des Nettoeinkommens ist neben der Höhe des Bruttoeinkommens außerdem der Familienstand, der sowohl die Höhe der Familienleistungen als auch der Steuerlasten beeinflusst. Das bedingt

-
- 1) Wagenführ, Rolf: Die Arbeitereinkommen in der EWG: Eine Entgegnung, in: SAEG - Statistische Informationen, 1963/Nr. 3, S. 136
 - 2) Vgl. Berié, H.: Die Arbeitereinkommen in der EWG, in: SAEG - Statistische Informationen, 1963/Nr. 3, S. 128
 - 3) Vgl. Wagenführ, Rolf: Die Arbeitereinkommen in der EWG, a.a.O., S. 138

jedoch, daß sich ein zwischenstaatlicher Einkommensvergleich auch auf gleiche Familienkategorien beziehen muß.

Um die Struktur der Nettoeinkommen vergleichen zu können, empfiehlt es sich, für die einzelnen Mitgliedstaaten die durchschnittlichen Nettoeinkommen im v.H.-Satz der Bruttoverdienste auszudrücken und die einzelnen Arbeitnehmerkategorien einander gegenüberzustellen.

Durchschnittliches Nettoeinkommen in v.H. des Bruttoeinkommens
1962¹⁾

Familien- stand	Deutsch- land(BR)	Frank- reich	Ita- lien	Nieder- lande	Bel- gien	Luxem- burg
Ledig	76	88	90	76	85	80
Verheiratet, ohne Kind	81	95	95	80	86	85
Verheiratet, 1 Kind	84	98	101	86	93	93
Verheiratet, 2 Kinder	89	113	108	91	103	101
Verheiratet, 3 Kinder	97	133	114	97	118	109
Verheiratet, 4 Kinder	104	150	121	104	136	115
Verheiratet, 5 Kinder	110	164	132	111	151	121

Schon in der ersten Kategorie, bei den Ledigen, kann zwischen den einzelnen Ländern ein recht unterschiedlicher v.H.-Satz des Bruttoeinkommens festgestellt werden. Während er in Italien und Frankreich noch 90 bzw. 88 v.H. beträgt, sinkt er in Deutschland und den Niederlanden bereits bis auf 76 v.H. ab. Mit zunehmender Familiengröße nähert sich das Nettoeinkommen immer stärker dem Bruttoeinkommen und übersteigt es schließlich. Verheiratete mit einem Kind liegen mit ihrem Nettoeinkommen in Frankreich knapp unter, in Italien bereits über dem Bruttoeinkommen. Mit steigender Kinderzahl kommen die Strukturunterschiede in den Sozialversicherungssystemen immer stärker zum Durchbruch. Besonders deutlich wird dies bei der 5. Arbeiterkategorie im Vergleich

1) Quelle: Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften, Löhne EWG 1962, Sozialstatistik 1964, Nr. 5, Tabelle 51, S. 189

zwischen Frankreich und Deutschland. Während in Frankreich die Sozialpolitik vor allem vom Gesichtspunkt der Familien- und Bevölkerungspolitik geprägt wird, kommen in der deutschen Sozialversicherung die klassischen sozialpolitischen Prinzipien zum Tragen. Diese schlagen sich in den Nettoeinkommen jedoch nicht einkommenserhöhend nieder. So erklärt sich der relative Rückstand der BRD gegenüber Frankreich von 54 v.H. in der letzten Kategorie.

bc) Auswirkungen der Familienbeihilfen, Sozialversicherungsbeiträge und Lohnsteuerabzüge auf die Höhe der Nettoeinkommen

Die von den Sachverständigen festgelegte Definition und Berechnungsmethode des Nettoeinkommens führt dazu, daß das Nettoeinkommen bei den verschiedenen nach Familiengröße gebildeten Arbeitergruppen sehr stark einerseits von den Familienbeihilfen und andererseits von den Lohnabzügen in Form der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung und der Lohnsteuer abhängt.

Die Frage nach dem Einfluß der Familiengröße auf die Höhe des Einkommens kann direkt durch Vergleich der Nettoeinkommen der verschiedenen Arbeitergruppen mit dem Nettoeinkommen der Ledigen untersucht werden.

Durchschnittliches jährliches Nettoeinkommen in v.H. des Einkommens des ledigen Arbeiters 1962¹⁾

Familienstand	Deutschland(BR)	Frankreich	Italien	Niederlande	Belgien	Luxemburg
Ledig	100	100	100	100	100	100
Verheiratet, ohne Kind	106	108	105	106	100	106
Verheiratet, 1 Kind	111	111	113	113	109	115
Verheiratet, 2 Kinder	117	129	120	121	121	126
Verheiratet, 3 Kinder	128	151	127	128	138	135
Verheiratet, 4 Kinder	136	170	135	137	159	143
Verheiratet, 5 Kinder	144	186	147	147	177	151

1) Quelle: Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften, Löhne EWG 1962, Sozialstatistik 1964, Nr. 5, Tabelle 58, S. 191

In Frankreich und Belgien sind die relativen Nettoeinkommen im Vergleich zu den Ledigeneinkommen in der 5. bis 7. Arbeiterkategorie am höchsten, während die Bundesrepublik hier sichtlich abfällt und ungefähr das gleiche Einkommensniveau wie Italien und die Niederlande erreicht. In Italien, den Niederlanden und Luxemburg nahmen die relativen Nettoeinkommen infolge der stärkeren Besteuerung Alleinstehender bis zu den Verheirateten mit einem Kind am stärksten zu. Vom zweiten Kind an jedoch sind die Zuwachsraten in Belgien und vor allem in Frankreich sehr viel größer als in den anderen Mitgliedstaaten. So erhält in Frankreich der Vater von fünf Kindern ein um nahezu 90 % höheres Einkommen als ein Lediger, während in den anderen Ländern - ausgenommen Belgien - die Zuwachsrate zwischen 44 % und 51 % beträgt.

Die im v.H.-Satz der Ledigeneinkommen ausgedrückte Progression verläuft in Deutschland zwar stetig, ist aber am geringsten. Die Steigerung verläuft für Deutschland, Italien und die Niederlande über alle Kategorien hinweg ziemlich ähnlich; eine Ausnahme bilden lediglich die Raten für Verheiratete mit zwei Kindern in Deutschland, die etwas niedriger als bei den anderen Ländern liegen. Die geringsten Unterschiede in den Indizes aller Länder finden sich in der 3. Kategorie (Verheiratete mit einem Kind) sowie - mit Ausnahme von Belgien - in der vorhergehenden Kategorie der Verheirateten ohne Kind.

Die realen Einkommen eines Landes zu ermitteln und sie mit denen anderer Länder zu vergleichen, ist ein schwieriges Unterfangen. Wenn die vom SAEG bisher für die Jahre 1959, 1960 und 1962 durchgeführten Vergleiche im Ergebnis für die deutschen Arbeiter ungünstig erscheinen, so beruht das darauf, daß die sozialen Aufwendungen in Deutschland den "klassischen" Risiken Alter, Invalidität, Unfall, Krankheit und Arbeitslosigkeit gelten, während in Frankreich und Belgien viel stärker der Familienlastenausgleich im Vordergrund steht.

Höhere Leistungen zu den Sozialversicherungssystemen bedeuten aber auch bessere Leistungen im Falle des Leistungsanspruchs. So haben sich die Belgier und Franzosen z.B. zu Lasten ihres Realeinkommens an den Krankheitskosten zu beteiligen, während der deutsche Arbeiter in der Regel nichts von den Kosten zu tragen hat.

Gleiche reale Netto-Jahreseinkommen bedeuten somit nicht ohne weiteres gleichen Lebensstandard und gleiche Sicherheit der Arbeitnehmer

gegen die Wechselfälle des Lebens. Der langfristige Lebensstandard der Arbeitnehmer wird daher nicht nur von den augenblicklichen Nettoeinkommen beeinflusst, sondern auch von der sozialen Sicherheit, die sich mit Teilen des Arbeitseinkommens erwerben läßt.

2. Die Sozialeinkommen

Um die Bedeutung der Sicherungssysteme für die wirtschaftliche Integration Europas verständlich und insbesondere die integrationsfördernden Tendenzen sichtbar zu machen, muß zunächst ihr konkreter Inhalt in den wichtigsten Zügen dargestellt werden. Daraus wird hervorgehen, welches Ausmaß die Sicherungspolitik in den einzelnen Ländern angenommen hat und welche Strukturunterschiede sich nach Art der Anlage und Durchführung ergeben. Jedes Land hat seine Sozialpolitik nach den eigenen Erfahrungen, Voraussetzungen und Möglichkeiten entwickelt. Allen Maßnahmen gemeinsam ist aber die Ausrichtung nach den langfristigen, aus einer gemeinsamen Geschichte resultierenden Trends der europäischen Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung.

Will man den Lebensstandard der einzelnen Mitgliedstaaten vergleichen, so hat man nicht nur von den Nettoeinkommen auszugehen, auf die nur ein geringer Teil der Sozialeinkommen einen unmittelbar erhöhenden Einfluß ausübt, sondern auch jene Sozialeinkommen zu betrachten, die an die Stelle der ausgesetzten oder weggefallenen Arbeitseinkommen treten.

Legt man einen soziologischen Schnitt durch die Gemeinschaft, so kann man die einzelnen Gruppen nach unterschiedlichen quantitativen und qualitativen Kriterien einteilen. Doch ist in der Regel einem quantitativen Kriterium, das lediglich auf der unterschiedlichen Einkommenshöhe aufbaut, ein qualitatives Kriterium, das sich auf die berufliche Stellung bezieht, vorzuziehen.¹⁾ Eine grobe Einteilung nach der Stellung im Beruf erhält man bereits mit der Unterscheidung nach Arbeitnehmern, Selbständigen und 'Einwohnern'; dabei sollen die nicht Erwerbstätigen der sozialen Gruppe zugeordnet werden, in die sie auf Grund ihrer früheren Tätigkeit einzuordnen sind oder der die unterhaltspflichtige Person angehört. Eine solche Unterscheidung drängt

1) Vgl. EWG-Studie: Das Wesen der Sozialen Sicherheit in den Ländern der EWG in der Gegenwart, Reihe Sozialpolitik 3, Dok.Nr. 8058/1/XI/1962/5 (im folgenden zitiert als EWG-Wesens-Studie), S. 35

sich schon deshalb auf, weil in den nationalen Sicherungssystemen im allgemeinen für Arbeitnehmer und für Selbständige verschiedene Systeme gelten.

a) Definition der Sozialeinkommen

Unter Sozialeinkommen sind im folgenden die Einkommensteile zu verstehen, die ohne zusätzlichen Arbeitsaufwand zum laufenden Arbeits-einkommen hinzukommen sowie jene Einkommensteile, die einen Ersatz für das vorübergehend oder immer ausgesetzte Arbeitseinkommen darstellen. Beide Einkommensarten sollen einen ausreichenden Einkommens-bezug gewährleisten, der über dem reinen Existenzminimum liegt. Die soziale Sicherheit und ihre einschlägigen Systeme stellen damit eine Art Eigentumersatz dar, der zunächst nur in einem Recht und Anspruch auf die Gewährung von Sozialeinkommen besteht und erst zu einem späteren Zeitpunkt zu effektivem Einkommen wird.

b) Geschützter Personenkreis

Die Arbeitnehmer - insbesondere die gewerblichen - genießen in den Mitgliedstaaten der EWG den Vorteil einer sozialen Sicherung, die viel umfassender ist als die Regelungen, auf welche sich die verschiedenen anderen sozialen Gruppen stützen können. Abgesehen von historischen, politischen, wirtschaftlichen und sozialen Faktoren erklärt sich der Unterschied auch aus praktischen Gründen. Das rechtliche Abhängigkeitsverhältnis der Arbeitnehmer gibt die Möglichkeit, die Sozialversicherungsbeiträge direkt vom Lohn oder Gehalt einzubehalten und erleichtert damit die Umverteilung des Lohn- und Gehaltsvolumens, von dem ein Teil über die Sozialeinkommen weitergegeben wird.

Die Kreise der geschützten Familienangehörigen decken sich in den verschiedenen Zweigen der Sozialversicherung weitgehend nach dem Grundsatz, daß Leistungen auch für jene Personen gewährt werden sollten, für deren Unterhalt der Versicherte aufzukommen hat. Im allgemeinen ist die Versicherung der Familienangehörigen subsidiär, d.h. sie wird nur insoweit wirksam, als der Angehörige nicht selbst Anspruch aus eigener Versicherung besitzt.¹⁾

1) Vgl. EWG-Studie: Vergleich der Leistungen der Sozialen Sicherheit in den Ländern der EWG, Reihe Sozialpolitik Nr. 4, Dok.Nr. 8059/2/IX/1962/5, Brüssel 1962, S. 23 (im folgenden zitiert als EWG-Leistungs-Studie)

Für alle Länder der Gemeinschaft läßt sich die allgemeine Tendenz feststellen, die nahen Verwandten des Versicherten in den Versicherungsschutz einzubeziehen. Trotzdem ist hier der geschützte Personenkreis nicht immer der gleiche; in allen Ländern werden der Ehegatte und die Kinder geschützt, einige Länder beziehen unter besonderen Voraussetzungen auch Verwandte in aufsteigender Linie in den Kreis der geschützten Personen ein.

Die Gewährung der Familienbeihilfen wird in Belgien, Frankreich, Italien, Luxemburg und den Niederlanden von der Ausübung einer Berufstätigkeit abhängig gemacht, während eine solche Vorschrift in Deutschland nicht besteht. In Frankreich besteht jedoch eine Ausnahme von diesem Erfordernis zugunsten von Witwen, denen die frühere Erwerbstätigkeit der anspruchsberechtigten Person zugute kommt, und von Personen, die keine Erwerbstätigkeit ausüben können. Außerdem bleibt der Beihilfeanspruch den invaliden und zur Ruhe gesetzten Arbeitnehmern sowie den Waisen erhalten; Arbeitslose mit unterhaltsberechtigten Familienangehörigen haben Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung, die um die Beträge der Familienbeihilfe erhöht wird.

Die Entwicklung der sozialen Sicherheit in den Ländern der Gemeinschaft ist durch die fortschreitende Ausdehnung der Pflichtversicherung auf neue soziale Gruppen und insbesondere auf die Selbständigen gekennzeichnet.¹⁾ Diese Gruppen wurden lange in den Sozialversicherungssystemen nicht berücksichtigt, da die sozialen, wirtschaftlichen und politischen Erwägungen, die diese Gesetze begründeten, nur auf die Beziehungen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer abstellten. Verschiedene Entwicklungsfaktoren führten dazu, daß der Staat eingreifen mußte, vor allen Dingen dort, wo die freiwillige Versicherung sich als ungenügend erwies. Dies galt besonders für die Altersversicherung, wo individuelle Versorgungsmaßnahmen durch die Wirtschaftskrise und die Inflation hinfällig geworden waren.

Als letzte Gruppe, die Anspruch auf Sozialleistungen besitzt, sind die sogenannten 'Einwohner' zu nennen, d.h. jene Bevölkerungsgruppen, die nicht erwerbs- oder berufstätig sind.²⁾ Um sie in den allgemeinen

1) Vgl. Europäische Konferenz über die Soziale Sicherheit, Thema 1 - Ausweitung des Anwendungsbereiches der Sozialen Sicherheit, Brüssel 1962, Dok.Nr. 6909/V/62-6, Kap. IV "Die Selbständigen", S. 55 f.

2) Vgl. EWG-Wesens-Studie, a.a.O., Ziff. 181, S. 51

Sozialversicherungsschutz einbeziehen zu können, müßte der Anwendungsbereich auf die gesamte Bevölkerung ausgedehnt werden. Das ist jedoch in den westeuropäischen Ländern zur Zeit die Ausnahme, und die Lücke wird bis zu einem gewissen Grad durch Sondersysteme oder Fürsorgegesetze geschlossen.

c) Geschützte Risiken

Den zweiten Aspekt beim Vergleich der Sozialeinkommen stellen die geschützten Risiken dar.

Alle Maßnahmen einzelstaatlicher und zwischenstaatlicher Sozialpolitik orientieren sich nach dem gegenwärtig verbindlichen sozialpolitischen Leitbild, wie es in dem "Übereinkommen Nr. 102 über die Mindestnormen der Sozialen Sicherheit" der IAO vom 28.6.1952 konkretisiert wurde.¹⁾ Vergleicht man die für die Arbeitnehmer in den Mitgliedstaaten der EWG pflichtversicherten Risiken mit den Normen der vorgenannten Konvention, so stellt man fest, daß sie sich decken. Die Arbeitnehmer sind in allen Ländern unmittelbar gegen Krankheit, Arbeitslosigkeit, Arbeitsunfall und Berufskrankheit sowie gegen Invalidität geschützt. Zusätzliche Leistungen für Familienangehörige sind entweder als allgemeine Familienleistungen oder als Familienzuschläge im Rahmen der einzelnen Zweige der Sozialversicherung vorgesehen.

Obgleich die abhängig Beschäftigten im allgemeinen gegen die vorstehend genannten Risiken versichert sind, ist z.B. in Deutschland und den Niederlanden die Risikodeckung an eine Höchsteinkommensgrenze gebunden. Nach den derzeit geltenden Bestimmungen unterliegen Angestellte in Deutschland nicht mehr der Pflichtversicherung, wenn der regelmäßige Jahresarbeitsverdienst (ohne Familienbeihilfen) folgende Höchstsätze übersteigt:

- in der Krankenversicherung	DM 10.800,-
- in der Rentenversicherung	DM 21.600,-
- in der Arbeitslosenversicherung	DM 21.600,-

In den Niederlanden ist der Versicherungsschutz für den Fall der Krankheit, der Mutterschaft und der Arbeitslosigkeit den Arbeitnehmern vorbehalten, deren Jahrestariflohn unter 8.000 Gulden liegt. Für

1) Der Text dieses Übereinkommens findet sich z.B. in: Sozialreform - Ioseblattsammlung, a.a.O., Anhang I/1, S. 3-28

die Invaliditäts-, Alters-, Witwen- und Waisenversicherung liegt die jährliche Einkommenshöchstgrenze bei 5.600 Gulden; sie gilt jedoch nur für die Aufnahme in die Versicherung.¹⁾

Bei der Gruppe der Selbständigen kann festgestellt werden, daß in jedem der Mitgliedstaaten, sofern man von der Ausklammerung bestimmter Berufsgruppen absieht, ein Schutz der Selbständigen gegen das Risiko des Alters vorgesehen ist, während in keinem der Länder ein Schutz gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit besteht. Diese Situation ist im wesentlichen dadurch bedingt, daß die Versicherung für das Alter als unvermeidlich angesehen wird, da gerade bei den Selbständigen im Alter mehr oder weniger zwangsweise mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu rechnen ist. Dagegen scheint ein Versicherungsschutz gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit nicht erforderlich, da sie nicht der Gefahr der Entlassung ausgesetzt sind. Darüber hinaus besteht für den Selbständigen immer noch die Möglichkeit, seinen Lebensunterhalt in abhängiger Arbeit zu verdienen, sofern sein Lebensunterhalt anders nicht garantiert ist.

Gegen die anderen sozialen Risiken wie Krankheit, Invalidität, Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten bestehen für die Selbständigen keine oder stark beschränkte Pflichtversicherungssysteme.²⁾ Dies mag vor allem darin eine Begründung finden, daß die wirtschaftliche und soziale Stellung der Selbständigen schlechthin als weniger schutzwürdig angesehen wird als die Stellung der in abhängiger Arbeit Beschäftigten. Doch besteht in einigen Ländern für die Selbständigen die Möglichkeit, sich gegen einzelne Risiken auf freiwilliger Basis so zu versichern, wie es die Pflichtversicherung für die Arbeitnehmer vorsieht.

In allen Ländern der Gemeinschaft lassen sich aber Tendenzen feststellen, die soziale Sicherheit der Selbständigen weiter auszubauen. Jeder Schritt zur Ausdehnung dieses Versicherungsschutzes muß jedoch von der Überlegung geleitet werden, in der Versicherungslage der Selbständigen zwischen den einzelnen Ländern keine Unterschiede zu erhalten oder gar neu zu schaffen, die der Verwirklichung des Niederlassungsrechtes im Wege stehen könnten.

1) Vgl. EWG-Wesens-Studie, a.a.O., Ziff. 140, S. 33 f.

2) Vgl. hierzu Europäische Konferenz, Thema 1 - Ausweitung, a.a.O., S. 59 ff.

d) Die Geldleistungen der Sozialversicherungssysteme

Die Sozialeinkommen stellen einen wichtigen Faktor für die Lebensbedingungen der Arbeitnehmer wie auch der übrigen Bevölkerungsgruppen dar. Ein Vergleich der einzelnen Sozialleistungen ist aber schwierig, da nicht nur zwischen den Systemen der einzelnen Mitgliedstaaten, sondern auch innerhalb jedes Staates zwischen den überberuflichen und den berufsständischen Systemen Unterschiede bestehen. Das Leistungsniveau läßt sich am besten beim sogenannten 'Allgemeinen System' vergleichen, jenem System, dem unter Außerachtlassung aller beruflichen Besonderheiten die abhängigen, gegen Entgelt Beschäftigten, d.h. die Angestellten und Arbeiter, angehören.¹⁾

Für den Vergleich sollen ausschließlich die Geldleistungen betrachtet werden, die bei Eintritt des Versicherungsfalles gewährt werden. Doch soll nicht übersehen werden, daß auch die Sachleistungen in gewissen Grenzen den Lebensstandard der Versicherten beeinflussen, in dem Sinne, daß alle im Zusammenhang mit dem Versicherungsfall entstehenden Ausgaben für Sachleistungen das zur Verfügung stehende Nettoeinkommen des Versicherten schmälern, sofern nicht der Sozialversicherungsträger diese Sachleistungen erbringt bzw. die Kosten hierfür übernimmt.

da) Geldleistungen der Kranken- und Rentenversicherung

Ist der Versicherte arbeitsunfähig, so gewährt ihm das Krankenversicherungssystem ein Krankengeld, dessen Höhe sich nach dem Arbeitsverdienst, der Zahl der zu unterhaltenden Angehörigen und - in einzelnen Ländern - nach der Bezugsdauer des Krankengeldes richtet.

Die Höhe des Krankengeldes beträgt in Belgien 60 v.H. des Grundlohnes²⁾ je Arbeitstag. In Deutschland werden für die ersten 6 Wochen als Krankengeld 65 v.H. des Grundlohnes und in der folgenden Zeit 50 v.H. gewährt. In Frankreich beträgt das Krankengeld 50 v.H. des

1) Vgl. EWG-Kommission: Vergleichende Darstellung der Systeme der Sozialen Sicherheit, Allgemeines System, 3. Auflage, Stand 1.7.1964, Dok.Nr. B122/2/VII/1964/5 (im folgenden zitiert als 'Vergleichende Darstellung')

2) Über die unterschiedliche Definition des Grundlohnes, der in allen Ländern der EWG die Berechnungsgrundlage darstellt, vgl. EWG-Leistungs-Studie, a.a.O., S. 28

Grundlohnes. In Italien erhalten die arbeitsunfähigen Versicherten des 'Allgemeinen Systems' 50 v.H. der Bemessungsgrundlage für jeden Werktag als Krankengeld gezahlt sowie zusätzlich 8,33 v.H. als Weihnachtzulage. Ab dem 21. Krankheitstag steigt das Krankengeld auf 66 $\frac{2}{3}$ v.H. an.¹⁾ Die Regelleistung in Luxemburg ist ebenfalls auf 50 v.H. des Grundlohnes festgelegt, das gesetzliche Maximum beträgt 75 v.H., tatsächlich werden zwischen 60 und 70 v.H. gezahlt. Das höchste Krankengeld gewähren die Niederlande, in denen es 80 v.H. der Bemessungsgrundlage je Werktag beträgt.

Hat der Versicherte für Familienangehörige zu sorgen, so erhöht sich das Krankengeld in Deutschland um 4 v.H. des Grundlohnes für den ersten und 3 v.H. für jeden weiteren Familienangehörigen. In den ersten 6 Wochen leistet der Arbeitgeber bei krankheitsbedingter Arbeitsunfähigkeit einen Zuschuß in Höhe des Differenzbetrages zwischen Krankengeld und dem Nettoarbeitsentgelt. Das ab der 7. Woche gewährte Krankengeld darf dagegen insgesamt 75 v.H. des Grundlohnes nicht übersteigen.

In Frankreich erhöht sich das Krankengeld für Versicherte mit drei Kindern vom 31. Tag der Arbeitsunfähigkeit an auf zwei Drittel des Grundlohnes. In den übrigen Ländern werden aus der Krankenversicherung keine Familienleistungen gewährt. Das Krankengeld wird in allen sechs Ländern mindestens bis zu einem halben Jahr gewährt.

Für die Altersrenten ist in allen Ländern der Gemeinschaft ein einziges System vorgesehen, doch wird der Anspruch in den einzelnen Ländern unter abweichenden Voraussetzungen erworben. In dem niederländischen und dem belgischen Rechtssystem bestehen nur Bedingungen hinsichtlich des Alters, das in den Niederlanden sowie für die belgischen Männer die Vollendung des 65. Lebensjahres vorsieht, für die Frauen in Belgien das 60. Lebensjahr.

In den anderen Ländern sieht die Begründung des Anspruches auf Altersrente neben der Altersgrenze auch noch eine unterschiedliche Wartezeit vor, die in Deutschland mindestens 180 Kalendermonate, in Frankreich und Italien 15 Jahre und in Luxemburg für Arbeiter 2.700 Tage, für Angestellte 60 Versicherungsmonate beträgt. Das Ren-

1) Vgl. 'Vergleichende Darstellung', a.a.O., Kap. Krankenversicherung, Tab. IV-7, S. 35

tenalter ist in der BRD und Luxemburg auf 65 Jahre, in Frankreich auf 60 Jahre und in Italien für Männer auf 60 und für Frauen auf 55 Jahre festgesetzt.

Die Höhe der Altersrente wird durchwegs auf Grund der Versicherungszeit und der Summe der gezahlten Beiträge ermittelt. Hierbei gelten in den Niederlanden, in Luxemburg, Italien und in der BRD für die Berechnung der Alters- und Invalidenrenten die gleichen Regeln.¹⁾

In Belgien beträgt die Altersrente insgesamt 75 v.H. des Durchschnittsverdienstes; bezieht die Ehefrau eigenes Einkommen, so verringert sich die Rente auf 60 v.H. Für die Berechnung der Rente sind für die Zeit vor 1955 Pauschalbeträge festgesetzt, ab 1955 werden die tatsächlich geleisteten Beträge berücksichtigt. Beide Rententeile werden bei der Feststellung mit einem Koeffizienten multipliziert, der für jedes Jahr nach den Schwankungen der Einzelhandelspreise ermittelt wird.

In Frankreich beträgt die Rente bei 30 Beitragsjahren 20 v.H. des Jahresgrundlohnes. Diese Rente erhöht sich um je 4 v.H. des Jahresgrundlohnes für jedes Jahr, um welches das Alter, in dem der Versicherte um die Rente nachsucht, das 60. Lebensjahr überschreitet. Der jährliche Grundlohn ist der aufgewertete Durchschnittslohn der letzten 10 Beitragsjahre vor dem Erreichen des 60. Lebensjahres oder vor dem Alter, in dem um die Rente nachgesucht wird, falls die letztere Berechnungsweise für den Versicherten günstiger ist.

In Italien und in Luxemburg wird die Altersrente in gleicher Weise wie die Invaliditätsrente berechnet. In Italien ist darüber hinaus eine Rentensteigerung durch Rentenaufschub möglich, vorausgesetzt, daß der Beitragspflichtige während dieser Zeit weiter arbeitet und weiterhin Beiträge leistet; durch den Rentenaufschub erhält er zum einen eine höhere Rente, die Steigerungsabsätze bis 44 v.H. enthält, daneben besteht aber noch Anspruch auf Mehrrente in Höhe von 20 v.H. der Grundbeiträge, die nach Erreichung der Altersgrenze entrichtet worden sind.

In den Niederlanden wird die Altersrente in gleicher Weise wie die Invalidenrente berechnet, jedoch entfällt bei ihr der in der Invalidenrente gewährte Zuschlag von 290 v.H. Aus der allgemeinen Alters-

1) Vgl. EWG-Wesens-Studie, a.a.O., Ziff. 269, S. 79

versicherung werden (nach dem Stand vom 1.4.1960) für Ledige jährlich 1.134 hfl, für Ehepaare 1.794 hfl als Vollpension gewährt. Für die Zeit, in der der Renterempfänger zwischen dem 15. und dem 65. Lebensjahr nicht versichert war, wird die Rente um jährlich 2 v.H. gekürzt.

In Belgien, Frankreich, Luxemburg und Italien sind Mindestrenten festgelegt, die nicht unterschritten werden dürfen. Sie betragen

in Belgien:	jährlich bfrs 24.600 für allein- stehende Rentner, bfrs 36.900 für Ehepaare
in Frankreich:	nach Vollendung des 65. Lebens- jahres NF 723,80 jährlich
in Luxemburg:	lfrs 26.000 (Index 130) bei min- destens 3.000 Tagen Pflichtver- sicherung
in Italien:	für Rentner unter 65 Jahre Lire 84.500 jährlich, für Rent- ner über 65 Jahre Lire 123.500 (jeweils ohne Kinderzuschuß)

In allen Ländern der Gemeinschaft zeigt sich das Bestreben, die Rentenbeträge der sich ändernden Kaufkraft der einzelnen Währungen oder den gestiegenen Löhnen und Preisen anzupassen. Lediglich die italienischen Vorschriften sehen keine automatische Renten Anpassung vor, doch ist auch hier innerhalb gewisser Zeitabschnitte eine Rentenerhöhung vorgenommen worden. Die in den einzelnen Mitgliedstaaten angewandten Anpassungsverfahren sind jedoch unterschiedlich.¹⁾

db) Leistungen der Arbeitsunfall- und
Invaliditätsversicherung

Die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten des Gemeinsamen Marktes über die Versicherungsleistungen bei Arbeitsunfällen sind annähernd auf den gleichen Grundsätzen aufgebaut. Dabei wird als Arbeitsunfall ein Unfall angesehen, der sich während der Arbeit, anlässlich der Arbeit oder auf dem Weg zur Arbeit ereignet hat. Dauer und Höhe der Leistungen für einen Arbeitsunfall sind unterschiedlich, je nachdem, ob er vorübergehende oder dauernde Arbeitsunfähigkeit nach sich zieht.

1) Über die unterschiedlichen Anpassungsmethoden s. 'Vergleichende Darstellung', a.a.O., Tabelle VII-3, Kap. Altersversorgung, S. 48

In Deutschland, Belgien, Frankreich und Luxemburg ist für die Zahlung des Krankengeldes oder der Beihilfe keine Karenzzeit vorgesehen. In den Niederlanden wird die vorübergehende Beihilfe nur dann gewährt, wenn der Unfallverletzte nicht in der Lage ist, am dritten Tag nach dem Unfall seine normale Arbeit wieder aufzunehmen. In Italien beginnt die Zahlung erst am vierten Tag nach dem Unfall; in der Praxis entschädigt der Arbeitgeber die dazwischen liegende Zeit mit 100 % für den ersten und mit 60 % für die restlichen Tage. Krankengeld oder vorübergehende Beihilfe wird gewährt, wenn kein Arbeitsentgelt oder ein durch Gesetz bzw. Abkommen garantierter Lohn weitergezahlt wird. Das Verhältnis zum Lohn beträgt:

50 v.H. in Frankreich, ab dem 28. Tag 66 2/3 %

65 v.H. in Deutschland nach der 6. Woche,
vorher 100 %

60 v.H. in Italien, nach 90 Tagen 75 %

75 v.H. in Luxemburg

80 v.H. in Belgien und in den Niederlanden

Die Dauer der Zahlung von Krankengeld und vorübergehenden Beihilfen ist gesetzlich geregelt. Die Zahlung endet nach 6 Monaten in den Niederlanden, nach 13 Wochen in Luxemburg; in Frankreich, Belgien und Italien wird die Zahlung eingestellt, wenn anzunehmen ist, daß die Arbeitsunfähigkeit zu einem Dauerzustand geworden ist.

Steht fest, welche dauernde Erwerbsminderung durch den Unfall verursacht wurde oder ist die Höchstdauer des Tagegeldbezuges erschöpft, so sind die Voraussetzungen für die Rentengewährung gegeben. Die Höhe dieser Rente staffelt sich nach dem Grad der vorliegenden Erwerbsunfähigkeit. Die Rente bei vollständiger Erwerbsunfähigkeit - und damit bei vollständigem Verdienstausschlag - beträgt ¹⁾

in Belgien:	100 v.H. des Entgelts
in Deutschland:	2/3 des Jahresarbeitsverdienstes (= 66,6 %), mind. DM 90 mtl.
in Frankreich:	100 v.H. des Grundlohnes
in Luxemburg:	80 v.H. des Jahreslohnes
in Italien:	100 v.H. des Jahresarbeits- verdienstes
in den Niederlanden:	70 v.H. des Jahreslohnes

1) Die Zahlen sind der EWG-Leistungs-Studie, a.a.O., S. 78 entnommen

Ist die Erwerbsfähigkeit nur zu einem Teil gemindert, so entspricht die gewährte Rente jenem Teil der Vollrente, der dem Grad der Minderung der Erwerbsfähigkeit entspricht. Zu den Invaliditätsrenten werden noch Familienzulagen sowie Pflegegeld gewährt.¹⁾

Die Leistungen für Berufskrankheiten sind in Belgien in Sondersatzungen geregelt, in den anderen Mitgliedstaaten fallen sie unter die Rechtsvorschriften für Arbeitsunfälle, die durch Bestimmungen ergänzt werden, welche den Besonderheiten der Berufskrankheiten Rechnung tragen.

Die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Leistungen für den Fall der Invalidität gehen von zwei verschiedenen Grundauffassungen aus. Für die einen stehen die beruflichen Folgen der dauernden Minderung der Arbeitsfähigkeit infolge länger dauernder Krankheit oder eines Unfalles oder des vorzeitigen Kräfteverbrauches praktisch den Folgen der Erreichung der Altersgrenze gleich. Für die anderen ist die Invalidität eine besondere Erscheinungsform der Krankheit.²⁾ Im ersten Fall werden die Leistungen im Verhältnis zur Dauer der zurückgelegten Versicherungszeiten berechnet, während im zweiten Fall die Versicherungszeit unberücksichtigt bleibt. In beiden Grundauffassungen spiegeln sich die Schwierigkeiten wider, den Zustand der Invalidität eindeutig zu definieren. Einerseits ist die Beurteilung des Grades der Arbeitsunfähigkeit abhängig von der ärztlichen Einschätzung des körperlichen Schadens und der körperlichen Eigenschaften, andererseits aber auch von den beruflichen und sozialen Umständen sowie den wirtschaftlichen Verhältnissen.

Nach den belgischen, französischen, italienischen, niederländischen und luxemburgischen Rechtsvorschriften muß ein Invaliditätsgrad nachgewiesen werden, der es der geschädigten Person unmöglich macht, mehr als ein Drittel des gebietsüblichen Lohnes zu erzielen, den ein Arbeiter derselben Berufsgruppe verdient. In Deutschland wird zwischen Berufs- und Erwerbsunfähigkeit unterschieden; berufsunfähig ist eine Person, deren Erwerbsfähigkeit auf weniger als die Hälfte derjenigen eines gesunden Versicherten mit ähnlicher Ausbildung und gleichwertigen

1) Über die Höhe dieser Zusatzleistungen in den einzelnen Ländern s. 'Vergleichende Darstellung', a.a.O., Tabelle IX-5, Kap. Arbeitsunfall- und Berufskrankheiten, S. 59

2) Vgl. EWG-Wesens-Studie, a.a.O., Ziff. 255, S. 75

gen Kenntnissen und Fähigkeiten abgesunken ist. Erwerbsunfähig ist, wer auf nicht absehbare Zeit keine Erwerbstätigkeit ausüben oder aber nur noch geringe Einkünfte erzielen kann.¹⁾

Die Leistungen werden in allen Fällen der Invalidität in allen Ländern der Gemeinschaft nur den Versicherten selbst gewährt.

In Belgien werden die Leistungen in der Invaliditätsversicherung nach dem entgangenen Arbeitslohn festgesetzt; sie betragen 40 bis 60 v.H., je nach Dauer der Arbeitsunfähigkeit und den Familienlasten. In Frankreich erhalten Erwerbsunfähige, deren Erwerbsminderung zwei Drittel der normalen Arbeitskraft beträgt, eine Rente von 40 v.H. des in den letzten 10 Jahren bezogenen Durchschnittslohnes. Wird darüber hinaus die Hilfe einer dritten Person benötigt, so erhalten sie 50 v.H. des gesamten Durchschnittslohnes sowie eine zusätzliche Entschädigung in Höhe von 40 v.H. der Rente. Soweit sie trotz ihrer Erwerbsminderung um zwei Drittel noch eine Beschäftigung gegen Entgelt ausüben können, erhalten sie eine Rente in Höhe von 30 v.H. des bezogenen Durchschnittslohnes der letzten 10 Jahre.

In Italien richtet sich die Höhe der Invaliditätsrente ausschließlich nach der Höhe der entrichteten Grundbeiträge und dem Geschlecht. Sie schwankt zwischen einem Mindestbeitrag von 123.500 Lire jährlich und einem Höchstbetrag; im letzteren Fall dürfen Renten, die ohne Kindergeld jährlich mehr als 360.000 Lire betragen, 80 v.H. des Durchschnittseinkommens der letzten fünf Jahre nicht überschreiten. In Luxemburg besteht die Rente aus einem festen Grundbetrag von 1frs 15.000 jährlich (Index = 100) und einem Steigerungsbetrag von 1,3 v.H. der Entgelte nach 1946; dieser Steigerungsbetrag wird auf den jeweiligen Lebenshaltungskostenindex umgerechnet, der am 1.4.1964 140 betrug.²⁾ Dieser Steigerungsbetrag tritt zum Grundbetrag hinzu, welcher sich durch die Koppelung an den Lebenshaltungskostenindex für 1964 auf 1frs 21.000 belief.

In den Niederlanden wird der Rentenbetrag nach der Anzahl der entrichteten Beiträge und der Versicherungsdauer berechnet. Die Renten-

1) Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung - Übersicht über die soziale Sicherung in der BRD, 4. Auflage, Stand Januar 1962, a.a.O., S. 43

2) 'Vergleichende Darstellung', a.a.O., Tabelle VI-3, Kap. Invalidenversicherung, S. 43

leistung setzt sich ebenfalls aus einem Grundbetrag und einem Steigerungsbetrag zusammen. Der Steigerungsbetrag beläuft sich auf 11,2 v.H. der insgesamt gezahlten Beiträge, darf jedoch in seiner nominellen Höhe nicht unter einem Fünftel des Grundbetrages liegen.

Für die Berechnung der Invaliditätsrente in der BRD sind vier Faktoren maßgebend:

- der Prozentsatz der persönlichen Rentenbemessungsgrundlage,
- die Zahl der anrechnungsfähigen Versicherungsjahre,
- die allgemeine Bemessungsgrundlage,
- der Steigerungssatz je anrechnungsfähigem Versicherungsjahr.

Die persönliche Bemessungsgrundlage stellt das Verhältnis dar, in dem das Bruttoarbeitsentgelt des Versicherten während der zurückgelegten Beitragsjahre zu dem durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelt gestanden hat. Der durchschnittliche beitragspflichtige Bruttojahresverdienst aller beitragspflichtigen Rentenversicherten im Mittel der drei vorangegangenen Jahre stellt die allgemeine Bemessungsgrundlage dar; sie betrug für das Jahr 1964 DM 6.711,-. Der Steigerungssatz beträgt für jedes anrechnungsfähige Versicherungsjahr bei Renten wegen Berufsunfähigkeit 1 v.H. und für Renten wegen Erwerbsunfähigkeit 1,5 v.H. seiner persönlichen Bemessungsgrundlage. Diese persönliche Bemessungsgrundlage, die als variabler Faktor in der Rentenbemessungsformel wirkt, führt dazu, daß die Rentenhöhe individuell verschieden ist. Aus diesem Grunde gibt es in der BRD auch keine Mindest- und Höchstgrenze in der Invaliditätsrente.

dc) Leistungen der Arbeitslosenversicherung

Bei den Systemen für den Versicherungsfall der Arbeitslosigkeit ist zu unterscheiden zwischen solchen, wo beim Zusammentreffen der allgemeinen Voraussetzungen (also insbesondere Arbeitslosigkeit und Meldung als Arbeitssuchender) ein Anspruch auf Leistung besteht, und jenen, wo der Anspruch von der Bedürftigkeit des Arbeitslosen abhängig gemacht wird. Systeme der ersten Art sollen im folgenden als Arbeitslosenversicherung, Systeme der zweiten Art als Arbeitslosenhilfe bezeichnet werden. Allgemeine Voraussetzungen sind Arbeitslosigkeit und Eintragung als Arbeitssuchender. In Belgien, Deutschland,

Luxemburg und Frankreich wird außerdem noch Arbeitsfähigkeit gefordert. Frankreich, Italien und Luxemburg fordern außerdem noch, daß es sich nicht um saisonale Arbeitslosigkeit handeln darf.

Die Versicherungsleistungen werden, außer in den Niederlanden, nach einer gewissen Karenzzeit gewährt, die zwischen einem und acht Tagen schwankt. Die Leistungsdauer bewegt sich - Belgien und Frankreich ausgenommen¹⁾ - zwischen drei und zwölf Monaten. Die Entschädigung ist in Frankreich und Italien pauschaliert, in den anderen Ländern wird sie als Prozentsatz des Bezugsarbeitsentgelts festgesetzt, das nach verschiedenen Grundsätzen und mit unterschiedlichen Bemessungsgrenzen ermittelt wird. Außerdem bleiben die Arbeitslosen in allen Ländern anspruchsberechtigt auf die Sachleistungen der Krankenversicherung und - mit Ausnahme Italiens - auf Gewährung des Kindergeldes.

Frankreich ist der einzige Mitgliedstaat, der Leistungen für Arbeitslose nicht im Rahmen der Rechtsvorschriften über die soziale Sicherheit zahlt. Das französische System gewährt lediglich Fürsorgeleistungen, die durch Leistungen von Berufsversicherungen und zwischenberuflichen Versicherungen ergänzt werden können. Die staatlichen Beihilfen (Arbeitslosenfürsorge) sind durch Dekret festgesetzt; sie betragen derzeit je nach Gemeindekategorie pauschal NF 4,40 bis 4,80 täglich.²⁾ Die Sonderhilfe der Arbeitslosenversicherung wird im Verhältnis zum Grundlohn berechnet und darf einen Mindestbetrag von NF 5,00 bis 5,40 täglich nicht unterschreiten. Die durchschnittliche Tagesentschädigung beträgt 35 v.H. des Bezugslohnes; sie kann mit der Arbeitslosenfürsorge zusammentreffen und damit bis zu 80 v.H. des entsprechenden Tageslohnes erreichen.

In Deutschland richtet sich die Höhe des Arbeitslosengeldes nach dem durchschnittlichen Lohn der letzten 13 Wochen; die Leistungshöhe ist degressiv gestaffelt und beträgt für niedrige Löhne rund 87 v.H. des Lohnes, während sie sich mit steigendem Lohn bis auf 40 v.H. vermindert.

-
- 1) Diese beiden Länder sehen keine zeitliche Begrenzung vor, jedoch wird in Frankreich nach einem Jahr die Leistung um 10 % gekürzt und für jedes weitere Jahr ebenfalls um 10 %; für Arbeitslose, die über 55 Jahre als sind, darf die Kürzung 30 % jedoch nicht übersteigen. ('Vergleichende Darstellung', a.a.O., Tabelle IX-3, S.65)
 - 2) Die Zahlenangaben sind der 'Vergleichenden Darstellung', a.a.O., Tabelle XI-3, Kap. Arbeitslosigkeit, S. 70 entnommen

In Italien werden pauschal 300 Lire pro Tag gezahlt. Arbeitslose Luxemburger erhalten 60 v.H. des Bezugslohnes, wobei der tägliche Lohn bis zu 1lfrs 320 herangezogen wird. In den Niederlanden erhalten verheiratete Männer und sonstige Familienernährer als Arbeitslosenunterstützung 80 v.H. des Lohnes, Alleinstehende über 18 Jahre 70 v.H., alle übrigen Arbeitnehmer 60 v.H. des Lohnes.

In Belgien werden die Beihilfen nach Berücksichtigung des Wohnortes, des Alters, des Geschlechts, des Zivilstandes und einer eventuellen Beschäftigung des Ehepartners berechnet; die erzielbaren Leistungen schwanken daher zwischen 50 und 60 v.H. des Bezugslohnes.

dd) Familienbeihilfen

Die Familienbeihilfen können entweder aus einem eigenen System oder aus den einschlägigen Sozialversicherungssystemen gewährt werden. Ihnen wird in jedem Land eine unterschiedliche Bedeutung beigemessen, je nachdem, welcher bevölkerungspolitischen Konzeption sie entspringen. Einige Länder kennen nur eine einheitliche Beihilfe, in anderen ist eine mehr oder weniger starke Aufgliederung festzustellen.

Die Gewährung von Kindergeld ist in allen sechs Ländern vorgesehen. Nach den französischen, italienischen und luxemburgischen Rechtsvorschriften genügt das Vorhandensein von unterhaltsberechtigten Kindern, um den Leistungsanspruch zu begründen; Blutsverwandschaft braucht nicht vorzuliegen. In der BRD und in Italien gelten als Kinder die ehelichen Kinder, die unehelichen Kinder, die an Kindes Statt angenommenen Kinder, die Kinder aus anderer Ehe und die Pflegekinder.

Der Anspruch auf Familienbeihilfe entsteht in den Niederlanden, Belgien, Italien und Luxemburg vom ersten, in Frankreich und in Deutschland erst vom zweiten Kind an.¹⁾ In der BRD wird das Kindergeld für das zweite Kind in Höhe von DM 25,- monatlich jedoch nur bis zu einem Jahreseinkommen von DM 7.800,- gewährt, soweit keine weiteren Kinder vorhanden sind. Darüber hinaus werden seit dem 1.7.1964 - ohne Einkommenshöchstgrenze - für das dritte Kind DM 50,-, für das vierte

1) Steht für den Familienhaushalt nur ein einziges Gehalt zur Verfügung, so wird bereits beim ersten Kind in Frankreich eine Beihilfe gezahlt; die eigentlichen Familienbeihilfen beginnen aber erst ab dem zweiten Kind.

DM 60,-, für das fünfte und jedes weitere DM 70,- monatlich gezahlt.¹⁾

In Frankreich wird ab dem zweiten Kind Kindergeld gezahlt, das NF 63,36 beträgt und sich für jedes weitere Kind linear um NF 95,04 erhöht. In den Niederlanden, in Belgien und Luxemburg sind die Sätze progressiv und werden erst ab einer größeren Kinderzahl linear. Italien dagegen gewährt für jedes Kind einheitlich Lire 4.940 monatlich. Mit Ausnahme des Zweitkindergeldes in Deutschland werden die Familienbeihilfen ohne Rücksicht auf die Höhe des jeweiligen Einkommens gezahlt.

Außerdem sind im System der Familienbeihilfen noch Leistungen in Form von Wohnungsbeihilfen (Frankreich) oder Familienurlaubsbeihilfen (Belgien) vorgesehen, die hier jedoch nicht weiter behandelt werden sollen, da sie nur jeweils in einem Lande gewährt werden und damit Sondercharakter haben.

3. Probleme der supranationalen Vergleichbarkeit der Einkommen

Die realen Einkommen eines Landes zu ermitteln und sie mit denen anderer Länder zu vergleichen, ist ein schwieriges Unterfangen. Dies gilt vor allem dann, wenn man sie unter dem speziellen Gesichtspunkt untersuchen will, welches Einkommen den Arbeitern zur Verfügung steht.

a) Probleme der Einkommensermittlung

Der Einkommensvergleich hat von den Nettoeinkommen auszugehen, wobei gleichzeitig der Familienstand und die Kinderzahl zu berücksichtigen sind. Das vom SAEG zur Berechnung der Arbeitereinkommen angewendete Verfahren²⁾ mußte sich nach den technischen und methodischen Möglichkeiten richten, so daß die durchgeführte Einkommensermittlung mit einer Reihe von Unsicherheiten belastet ist.³⁾ Zweifellos bestehen zwischen dem Bruttoverdienst und dem Familienstand sowie der

1) 'Vergleichende Darstellung', a.a.O., Tabelle X-1, S. 64; vgl. hierzu auch S. 57 dieser Arbeit

2) Vgl. Gliederungspunkt III/1/bbc, S. 62 dieser Arbeit

3) Vgl. hierzu die kritischen Anmerkungen von Berié, H.: 'Arbeitereinkommen in der EWG' sowie die Entgegnung von Wagenführ, R. unter dem gleichen Titel, beide in: SAEG, Statistische Informationen, 1963, Nr. 3, S. 125 ff. bzw. S. 131 ff.

Kinderzahl gewisse Korrelationen. Familienväter sind gewöhnlich älter, haben damit eine größere Berufserfahrung und verdienen aus diesem Grunde mehr; ebenso wirken sich bei den einzelnen Berufsgruppen die Dauer der Berufszugehörigkeit und das zunehmende Lebensalter auf die Höhe des Einkommens aus.

Diese Unterschiede konnten jedoch in den bisher auf Gemeinschaftsebene durchgeführten Lohnerhebungen nicht berücksichtigt werden, so daß ein auf Grund dieser Unterlagen durchgeführter Einkommensvergleich von der Hypothese auszugehen hat, daß alle Arbeitergruppen einen gleichen durchschnittlichen Bruttoarbeitsverdienst beziehen. Ebenso konnten die unterschiedlichen Steuererleichterungen und -abzüge wegen ihrer Vielfalt nur schematisch berücksichtigt werden, auch wenn sie vielfach das Nettoeinkommen nicht unerheblich vergrößern.

Eine weitere Frage betrifft die zeitliche Abgrenzung des Einkommensvergleiches: Soll der Stundenverdienst, das Monatsgehalt oder das jährliche Einkommen zu Vergleichszwecken herangezogen werden? Zusätzliche Gehälter, Gewinnbeteiligungen, Weihnachtsgratifikationen und Urlaubsgelder haben eine große Bedeutung gewonnen und werden infolge der Arbeitsmarktsituation in Zukunft noch an Bedeutung zunehmen. Diese Einkommensteile werden aber nach dem z.B. in Deutschland angewandten Erhebungsmodus nur dann bei dem auf eine Stunde oder einen Monat bezogenen Erhebungszeitraum berücksichtigt, wenn sie als entsprechende Teilbeträge dem einzelnen Stunden- oder Monateinkommen zugeschlagen werden.¹⁾

Sie treten aber normalerweise als einmalige Zahlung auf, so daß sie, nimmt man z.B. als Vergleichszeitraum einen Monat, gar nicht oder nur in zufälligen Teilen erfaßt werden. Es empfiehlt sich daher, das gesamte Arbeitseinkommen aus einem bestimmten Beschäftigungsverhältnis während eines ganzen Jahres für den zwischenstaatlichen Vergleich heranzuziehen, gleichgültig, ob es sich um laufende Einkommensbezüge oder um einmalige Zahlungen handelt.

Ein weiteres Problem betrifft die Frage, wie die Arbeitszeit berücksichtigt werden soll. Betrachtet man das von dem SAEG zur Einkommensermittlung herangezogene Schema, so sieht man, daß hier von der Ar-

1) Vgl. Horstmann, K.: Aufgaben und Verfahren der Gehalts- und Lohnstrukturserhebungen in der BRD, in: SAEG, Statistische Informationen, Nr. 3/1964, S. 72 f.

beitszeit abstrahiert wird. Es liegt auf der Hand, daß Schwankungen der Arbeitszeit infolge zufälliger Faktoren (Streik, Abwesenheit des Arbeiters, zeitweilige Arbeitseinschränkung des Betriebes aus technischen und wirtschaftlichen Gründen) entsprechende Schwankungen der Arbeitereinkommen im Gefolge haben, andererseits ist die vertraglich oder gesetzlich festgesetzte Arbeitszeit in der Höhe des Entlohnungssatzes der Arbeiter bereits berücksichtigt. Bei den Angestellten ist auf Grund der Art der Arbeitsleistung sowie des Entlohnungssystems eine Feststellung der tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden unmöglich und hat auch nur wenig Bedeutung.¹⁾

b) Umrechnungsprobleme

Ein Problem besonderer Art stellt beim Einkommensvergleich die Umwandlung der in den jeweiligen Landeswährungen ausgedrückten Nominaleinkommen in eine gemeinsame Rechnungseinheit dar. Bereits auf der 7. Internationalen Konferenz der Arbeitsstatistiker im Jahre 1949 wurde darauf hingewiesen, wie wichtig es ist, "brauchbare Methoden für die Untersuchung der Reallöhne in den einzelnen Ländern und den internationalen Reallohnvergleich zu erarbeiten".²⁾ Die amtlichen Wechselkurse drücken das Wertverhältnis der verschiedenen Währungseinheiten aus, dem im wesentlichen der internationale Waren- und Dienstleistungsverkehr zu Grunde liegt. Diese weichen jedoch so stark von den Kaufkraftparitäten ab, daß es zwecklos ist, "für einen internationalen Vergleich die in Landeswährung ausgedrückten Einkommen verschiedener Länder nach dem amtlichen Wechselkurs umzurechnen".³⁾

Beim Vergleich der Realeinkommen wird dagegen der Geldwert durch die Möglichkeit des Geldes angegeben, sich in eine bestimmte Anzahl von Waren und Dienstleistungen zu verwandeln, die der Arbeiter für sich und seine Familie erwerben kann. Zu diesem Zweck hat das SABG in allen Ländern der Gemeinschaft nach absolut einheitlichen Methoden statistische Erhebungen über die Wirtschaftsrechnungen der Arbeiterfamilien durchgeführt, um die Verbrauchsstruktur einer Durchschnittsfami-

1) Vgl. Horstmann, K., a.a.O., S. 75

2) EntschlieBung der 7. Internationalen Konferenz der Arbeitsstatistiker, Genf 1949

3) Vereinte Nationen: Bericht über die Definition und die Ermittlung des Lebensstandards in der internationalen Statistik, New York 1954, S. 50

lie zu bestimmen, ferner Erhebungen über die Einzelhandelspreise in den Gebieten, in denen die Arbeiter gewöhnlich ihre Einkäufe vornehmen.¹⁾ Man hat sogenannte Kaufkraftparitäten ermittelt, die die Kaufkraft der Währungen und ihre Veränderungen in der Zeit berücksichtigen. Ihre Verwendbarkeit setzt jedoch voraus, daß sie jeweils dem typischen Verbrauch an Waren und Dienstleistungen entsprechen. Wie hierzu das SAEG bei der Auswertung des für das Jahr 1960 eingeholten Erhebungsmaterials festgestellt hat, verteilen sich die Verbrauchsausgaben auf eine relativ geringe Zahl verschiedener Waren und Dienstleistungen und sind in allen Ländern der Gemeinschaft in der Regel die gleichen. Stärkere Abweichungen von dieser Verbrauchsstruktur bestehen nur in Süditalien und Sardinien, wo der Verbrauch auf typisch einheimische Erzeugnisse abgestellt ist.²⁾

Das Kaufkraftverhältnis zwischen zwei Währungen wird im allgemeinen mittels eines Vergleichs des Gesamtbetrags an Landeswährung ermittelt, der in jedem der beiden Länder zum Erwerb der gleichen zur endgültigen Verwendung bestimmten Waren und Dienstleistungen erforderlich ist.³⁾ Der Vergleich ist umso genauer, je mehr der Warenkorb, d.h. die Gesamtheit der berücksichtigten Waren und Dienstleistungen, der tatsächlichen Struktur der Ausgaben in den beiden Ländern entspricht. Da jedoch unterstellt werden muß, daß die Verbrauchsstruktur zwischen zwei Ländern nie ganz gleich ist, kann man entweder von der Struktur der Ausgaben im Land A oder von der Struktur im Land B ausgehen. Man erhält somit für den Kaufkraftvergleich zwischen den beiden Ländern zwei Kaufkraftparitäten; die erste zeigt die Kaufkraft der Währungseinheit des Landes A gegenüber der Währungseinheit des Landes B auf der Grundlage eines repräsentativen Warenkorbes des Landes A, während die zweite Kaufkraftparität das umgekehrte Verhältnis widerspiegelt. Jeder binäre Vergleich liefert somit zwei Ergebnisse, die, obgleich unterschiedlich, doch gültig sind.⁴⁾

1) Vgl. SAEG: Sozialstatistik 1962 - Nr. 1, Lohnstatistik 1960 sowie Lohnkosten und Realeinkommen 1954-1960 EGKS, Dok.Nr. 2846/1/62/8, S. 113

2) Vgl. SAEG: Löhne EWG 1960, Sozialstatistik 1963/Nr. 1, Dok.Nr. 3285/1-2/63/1, Kap. V, S. 144

3) Petre, Jean: Die Umrechnung des Sozialprodukts von einheimischer Währung in eine gemeinsame Rechnungseinheit, in: SAEG, Statistische Informationen 1962-Nr. 1/2, S. 98

4) ebenda, S. 98

Diese "einfachen Paritäten"¹⁾ sind in einer einzigen Größe zusammenzufassen, die das relative Preisniveau des Landes A zum Lande B ausdrückt. Das SAEG hat für 1960 einen Vergleich zwischen den Verbraucher-
geldparitäten und den amtlichen Wechselkursen durchgeführt und als Basisland Belgien gewählt. Dieser Kaufkraftvergleich bezieht sich jedoch nur auf die Eisenindustrie.

Aus den nachfolgenden Zahlen, die das SAEG für 1960 ermittelt hat, lassen sich folgende Abweichungen der Verbrauchergeldparitäten von den amtlichen Wechselkursen feststellen.

Vergleich zwischen den amtlichen Verbrauchergeldparitäten und den amtlichen Wechselkursen²⁾

Land	Verbraucher- geldparität (a)	Amtliche Wechselkurse (b)	$\left(\frac{b}{a}\right)^{+)}$
	100 bfrs =	100 bfrs =	
Deutschland (BR)	8,648 DM	8,365 DM	96,7
Frankreich	9,228 NF	9,87 NF	107,0
Italien	1.283,--- Lit	1.245,--- Lit	97,0
Niederlande	6,553 FL	7,56 FL	115,4
Luxemburg	101,4 Flbg	100,0 Flbg	98,6
+) $\frac{\text{Amtlicher Wechselkurs}}{\text{Verbrauchergeldparität}} \times 100$			

In den Niederlanden war 1960 das relative Preisniveau von allen Gemeinschaftsländern am niedrigsten, die Kaufkraft des holländischen Gulden lag daher um rund 15 v.H. über dem offiziellen Wechselkurs. Auch in Frankreich lag 1960 die effektive Kaufkraft über dem amtlichen Wechselkurs, was auf die in den vorhergegangenen Jahren von der französischen Regierung ergriffenen Finanzmaßnahmen zurückzuführen ist. In den anderen Mitgliedstaaten lag das Preisniveau etwa auf gleicher Höhe, und die Verbrauchergeldparitäten wichen nur geringfügig vom offiziellen Wechselkurs ab.

1) SAEG: Sozialstatistik Nr. 1-1963, Löhne EWG 1960, Dok.Nr. 3285/1-2/63/1, S. 148

2) Quelle: SAEG: Sozialstatistik Nr. 1-1963, a.a.O., Tabelle 51, S.149

IV. Lohn- und Sozialeinkommen als Kostenfaktor

Lohn- und Sozialeinkommen besitzen ein zweifaches Gesicht. Einerseits stellen sie für die Arbeitnehmer Einkommen dar, die den Lebensstandard bestimmen, andererseits schlagen sie sich bei den Unternehmen in der Kostenrechnung nieder und beeinflussen damit die Wettbewerbslage der Unternehmen.

1. Lohn- und Sozialeinkommen als Kostenfaktor

In der Integrationsdebatte spielt die Frage der Lohnkosten eine besonders wichtige Rolle. Immer wieder wurde - besonders von französischer Seite - darauf hingewiesen, daß höhere Lohnkosten große Wettbewerbsnachteile für die sozial fortschrittlicheren Länder mit sich bringen. Das Gewicht dieser von Land zu Land bestehenden Unterschiede wurde von manchen Seiten so hoch bewertet, daß man die Harmonisierung der Löhne und Soziallasten, d.h. der gesamten Arbeitskosten, als notwendige Voraussetzung für die Errichtung des Gemeinsamen Marktes ansah.¹⁾

a) Die Lohneinkommen als Kostenfaktor

Die Ausgestaltung des Arbeitslohnes stellt nicht nur ein Problem im Hinblick auf die Einkommensverwendung, sondern auch für die Entwicklung der Arbeitskosten dar. Von Gewerkschafts- wie auch von Arbeitgeberseite werden heute Modifizierungen der Lohnentwicklung durchgeführt, um zu einer größeren Freiheit in der Einkommens- und Kostengestaltung zu gelangen. Hierbei wird bei den Tarifgesprächen immer wieder die Produktivitätssteigerung in die Waagschale geworfen, die dabei als Datum angenommen wird.

aa) Die Abhängigkeit der Lohnhöhe von der Produktivität

Ziel ist hierbei die Verteilung des gegebenen Zuwachses des Nettoso-

1) Wagenführ, Rolf: Integration und Europäische Sozialpolitik, in: Mitteilungen der List-Gesellschaft, Nr. 11/12 vom 30.6.1957, S.302

zialproduktes vor allem zugunsten der Löhne.¹⁾ Diese können sich im Rahmen des sogenannten Lohnspielraumes an die vorgegebene Entwicklung anpassen. Der Lohn als Preis für den Produktionsfaktor Arbeit ist jedoch in keiner Weise eine eindeutige Größe. Damit ist zugleich unbestimmt, was unter Angleichung der Löhne an den Produktivitätszuwachs zu verstehen ist.²⁾

Die Lohnkosten werden von seiten der Arbeitnehmer nicht nur direkt über die Lohnhöhe, sondern auch mit Mengenpolitik beeinflusst. Bei der Ausschöpfung des Lohnspielraumes steht daher neben der nominellen Lohnerhöhung vor allem die Arbeitszeitverkürzung zur Debatte. Ein Teil der Zunahme der Produktivität kommt bei dieser speziellen Mengenpolitik den Arbeitnehmern durch Verringerung der Arbeitszeit und Vergrößerung der Freizeit zugute. Wird die Lohnsumme unverändert gehalten, dann bedeutet die Verminderung der Arbeitszeitdauer eine indirekte Lohnerhöhung. Umgekehrt erhöhen sich für die Arbeitgeber die Arbeitskosten.

Lohnerhöhungen sind aber nur eine Form der Ausnutzung der Produktivitätssteigerung. Sie stellen eine ganz besondere wirtschaftspolitische Entscheidung zugunsten einer Gruppe von Einkommensempfängern dar. Im Rahmen der sozialpolitischen Grundsätze ist die Einseitigkeit eines solchen Vorgehens vor allem unter dem Blickpunkt der Nichtarbeitenden, der Empfänger von Sozialeinkommen zu betrachten, da hier der Wohlstandszuwachs nur den Arbeitnehmern und Gewinnbeziehern zugute käme.

Im Rahmen der allgemeinen Wirtschaftspolitik kommt eine so geartete Verteilungspolitik einer einseitigen Preisfestlegung für den Produktionsfaktor Arbeit gleich. Es ist daher bei einer solchen Einkommens-

1) Vgl. Liefmann-Keil, Elisabeth: Produktivitätsorientierte Lohnpolitik, in: Weltwirtschaftliches Archiv Band 76 (1956 I), Hamburg 1956, S. 249.- Hier handelt es sich um eine statische Betrachtungsweise; bei der dynamischen Betrachtungsweise geht es darum, eine Einkommensverteilung zu finden, die eine bestimmte Wirtschaftsentwicklung ermöglicht und fördert. In diesem Fall ist die Produktivitätssteigerung nicht mehr Datum, sondern Problem.

2) Dem Begriff der Produktivität kann ein mehrfacher Inhalt zugemessen werden. (Vgl. Agartz, Viktor: Lohn, Arbeitszeit und Produktivität, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Heft 6, 1955, S.347 ff.) Im folgenden soll der Begriff Produktivität als Zeit-Mengen-Relation verstanden werden.

verteilung darauf zu achten, daß ihre Auswirkungen auch mit den Bestrebungen harmonisieren, andere sozialpolitische oder wirtschaftspolitische Ziele zu verwirklichen.¹⁾ Die Lohnhöhe wird danach einmal durch das verteilbare erhöhte Sozialprodukt und zum anderen durch die Produktionsfaktoren und ihre infolge wirtschaftspolitischer Zielsetzungen erwünschte oder erforderliche Verwendung beschränkt.

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß zwischen der Produktivität als einer Zeit-Mengen-Relation und dem Lohn ein Zusammenhang besteht. Diese Beziehung ist eine direkte und unmittelbare, soweit die Produktivität eine Funktion der Arbeitsintensität ist, d.h. vom Wirkungsgrad der menschlichen Arbeitskraft abhängig ist. Aber auch zwischen der Produktivität als Ausdruck der technisch bedingten Wirksamkeit der Arbeitsleistung und dem Lohn bestehen gewisse Beziehungen; zwar ist die Steigerung des technischen Wirkungsgrades der menschlichen Arbeit selten mit einer höheren körperlichen Belastung des Arbeitnehmers verbunden, doch steigt in der Regel bei der durch höhere Maschinengeschwindigkeiten erzwungenen größeren Aufmerksamkeit und Konzentration die Intensität der Arbeitsverausgabung.²⁾ Die enge Verzahnung technisch bedingter Steigerung des Wirkungsgrades der menschlichen Arbeit mit der physischen und vor allem psychischen Arbeitsverausgabung läßt daher den Schluß zu, daß eine Produktivitätssteigerung in aller Regel mit einer Steigerung der Arbeitsintensität verbunden ist.

ab) Die Abhängigkeit der Lohnhöhe von
der Arbeitsmarktsituation

Dem Bestreben nach indirekter oder direkter Gestaltung der Arbeitskosten von seiten des Arbeitsangebotes stehen spezielle Maßnahmen der Nachfrage an Arbeit gegenüber. Mit ihrer Hilfe soll der Marktsituation Rechnung getragen werden. So versuchen die Arbeitgeber durch besondere Zugeständnisse in der Form freiwilliger Sozialleistungen als Lohnergänzungen der Verknappung des Arbeitsangebots zu begegnen und die Arbeitskräfte gleichzeitig an die Betriebe zu binden.

1) Vgl. Liefmann-Keil, Elisabeth: Produktivitätsorientierte Lohnpolitik, a.a.O., S. 248

2) Vgl. Rehhahn, Hans: Produktivität, Arbeitsintensität und Lohn, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Nr. 8, Sechstes Jahr, August 1955, Köln, S. 492

Solche Lohnergänzungen stellen zusätzliche Lohnkosten dar und belasten damit die Unternehmer; es ist jedoch damit zunächst noch nicht gesagt, daß sie gleichzeitig zusätzliche Löhne darstellen. Es ist durchaus denkbar, daß diese Lohnergänzungen für die Arbeitnehmer erst zu einem späteren Zeitpunkt Einkommen werden, wie z.B. bei der betrieblichen Altersversorgung.

Je stärker die speziellen Maßnahmen im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik sind, umso geringer wirkt sich die Ausrichtung der Lohnpolitik an der Produktivitätsentwicklung aus. Die erwähnten Lohnergänzungen müssen daher als Mittel gesehen werden, jene Grenzen zu umgehen, die der Lohnpolitik durch die allgemeinen wirtschaftspolitischen Ziele gesetzt sind.

Will man prüfen, inwieweit der zwischenstaatliche Wettbewerb durch eine Verzerrung der Arbeitskosten beeinträchtigt wird, so sind neben den reinen Lohnkosten auch die Soziallasten zu berücksichtigen. Erst beide Faktoren zusammen vermitteln ein Bild von der Arbeitskostenbelastung der Unternehmen.

b) Die Sozialeinkommen als Kostenfaktor

Bei der Beurteilung der Sozialeinkommen als Kostenfaktor für die Unternehmen und ihre Auswirkung auf die Wettbewerbslage (der Unternehmen) im gemeinsamen Markt spielt vor allem die Art der Mittelaufbringung für die Sozialprogramme eine Rolle. In einigen Ländern werden die Sozialprogramme teilweise aus allgemeinen Steuereinnahmen finanziert, die zum großen Teil aus Einkommensteuern der physischen und juristischen Personen stammen. Auf der anderen Seite werden die Programme mit Hilfe von Arbeitgeberabgaben finanziert, deren Höhe sich mehr oder weniger nach der Lohnliste der einzelnen Betriebe richtet. Außerdem haben in allen Ländern die Arbeitnehmer für die traditionellen Versicherungszweige Krankheit, Invalidität und Alter sowie in Deutschland, Belgien und den Niederlanden für die Arbeitslosenversicherung anteilige Beiträge zu entrichten.

Dies ist einer der Gründe, weshalb die Soziallasten die Unternehmen der einzelnen EWG-Mitgliedstaaten unterschiedlich treffen. In den Fällen, wo die Kosten des einzelnen Sozialprogrammes weitgehend aus Steuereinnahmen oder durch eine entsprechende Beitragsbeteiligung der Arbeitnehmer bestritten werden, können die von den Arbeitgebern

zu tragenden Soziallasten niedriger gehalten werden als dort, wo die Programme zum überwiegenden Teil durch Arbeitgeberbeiträge (die Arbeitnehmerbeiträge bleiben zunächst unberücksichtigt) finanziert werden. Einen Sonderfall der Finanzierung der Sozialprogramme aus Abgaben sozialen Charakters zu Lasten der Arbeitgeber stellt dabei die sogenannte Lohnsummensteuer dar, wie sie z.B. in Frankreich gehandhabt wird.¹⁾ Viele Produzenten, die Lohnsummensteuer zu entrichten haben, führen immer wieder als Harmonisierungsargument ins Feld, daß diese sich unmittelbar auf ihre Produktionskosten niederschlägt und damit ihre Konkurrenzlage gegenüber den Ländern beeinflusst, in denen ähnliche Programme auf andere Weise finanziert werden. Wie stark durch diese Art der Finanzierung der Sozialprogramme die betroffenen Unternehmen tatsächlich durch höhere Arbeitskosten belastet werden, hängt im Endresultat jedoch weitgehend davon ab, ob und in welchem Umfang sie in der Lage sind, diese Steuern abzuwälzen. Umfang und Art der Steuerabwälzung hängen jedoch einmal von der Natur der Steuer ab, ferner von der Elastizität von Angebot und Nachfrage der betreffenden Ware und, soweit die Steuerlast vom Arbeitgeber auf den Arbeitnehmer abgewälzt werden soll, vom Kräfteverhältnis zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden.

2. Die Auswirkungen der Lohnkosten und Soziallasten

Um zu einem Bild über die eventuellen Wettbewerbsverzerrungen auf Grund unterschiedlicher Lohn- und Soziallasten zu gelangen, können nicht die einzelnen Kostenfaktoren getrennt betrachtet werden, sondern es müssen vielmehr die Auswirkungen der einzelnen Arbeitskostenfaktoren zusammen gesehen werden.

1) 1957 hat die Hohe Behörde der EGKS eine Gruppe von Finanzsachverständigen der Regierungen damit beauftragt, zu dem Problem der Einbeziehung bestimmter Steuern zu Lasten der Arbeitgeber in die gesamten Lohnkosten Stellung zu nehmen. Dabei handelte es sich insbesondere um die 5 %ige Lohnsteuer in Frankreich. Hierbei kam man zu dem Ergebnis, daß es sich bei dieser Lohnsteuer, die bis zum Jahre 1948 von den Arbeitnehmern getragen und sodann anlässlich einer Lohnerhöhung in eine Steuer zu Lasten des Arbeitgebers in Form einer Pauschalzahlung von 5 % umgewandelt wurde, "von der Entwicklung her betrachtet sehr wohl um eine Sozialbelastung handelt"; vgl. Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften, Sozialstatistik 1963-Nr. 1, Löhne EWG 1960, Dok.Nr. 3285/1-2/63/1, S. 44

a) Auswirkungen der Lohnkosten

Die engere wirtschaftliche Zusammenarbeit im Rahmen der EWG darf nicht dazu führen, daß bestimmte Industrien einem künstlichen Wettbewerb ausgesetzt werden. Doch dürfte feststehen, daß die Erzeuger der verschiedenen Länder beim Wettbewerb im gemeinsamen Markt mit recht unterschiedlichen Lohnkosten pro Arbeitsstunde zu rechnen haben. Allein aus der Tatsache, daß in einem Land höhere Löhne bezahlt werden als in einem anderen, kann man noch nicht darauf schließen, daß das Land mit niedrigerem Lohnniveau ungerechtfertigte Wettbewerbsvorteile besitzt; höhere Löhne können - wie wir bereits gesehen haben - der Ausdruck einer höheren Produktivität sein. In welchem Umfang unterschiedlich hohe Lohnkosten die Produktionskosten der einzelnen Unternehmen beeinflussen, hängt vielmehr vom komparativen Produktionsniveau der einzelnen Länder ab.¹⁾

aa) Internationale Unterschiede im
allgemeinen Niveau der Löhne

Bei ausgeglichenen internationalen Wirtschaftsbeziehungen spiegeln die zwischen den einzelnen Ländern bestehenden Unterschiede im allgemeinen Niveau der Löhne und Soziallasten in der Regel Produktivitätsunterschiede wider. Die Wechselkurse der verschiedenen Währungen orientieren sich normalerweise an dem in den einzelnen Ländern bestehenden Preis- und Kostenniveau, so daß für jedes Land die Möglichkeit gegeben ist, sich auf die Herstellung und Ausfuhr bestimmter Güter zu spezialisieren und damit die Zahlungsbilanz im wesentlichen ausgeglichen zu halten. Liegt jedoch in einem oder mehreren Ländern das Kostenniveau zu hoch, um die Ausgaben durch die Einnahmen zu

1) Die Produktionsbedingungen, die sich für die Wirtschaft als Produktionskosten in der Kalkulation niederschlagen, sind komplexer Art und umfassen nicht nur die Lohnkosten und die Belastung der Produktionsbedingungen durch die Sozialpolitik. Die Produktionskosten werden darüber hinaus durch die natürlichen Produktionsbedingungen (Klima, Standort zu Rohstoffvorkommen, Qualität der Rohstoffe etc.), die personellen Produktionsbedingungen (Fähigkeiten und Ausbildung der Arbeitnehmer), die technischen Produktionsbedingungen und die staatlichen Interventionsmaßnahmen der Regierungen auf wirtschaftspolitischem Gebiete beeinflusst. (Vgl. Eichner, Heinrich: Annäherung der Rechtssysteme für den Gemeinsamen Markt, insbesondere auf dem Gebiet der Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitik, in: Der Gemeinsame Markt, Grundgedanken, Probleme und Tatsachen zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Köln 1957, S. 40 f.)

decken, dann werden sehr starke wirtschaftliche Kräfte eingesetzt, um diesem Zustand ein Ende zu machen.¹⁾ Eine verhältnismäßig rasche Steigerung der Produktivität oder ein verstärkter Ausbau der Exportindustrie kann dabei zum Ausgleich der Zahlungsbilanz beitragen. Können sich diese Maßnahmen aber infolge der Marktsituation der Unternehmen oder der Gewerkschaften nicht voll auswirken, so daß die Kosten und Preise weiter steigen, dann sind die Konkurrenzschwierigkeiten in Wirklichkeit nicht im niedrigeren Lohnniveau des konkurrierenden Auslandes begründet, sondern vielmehr darin, "daß die Kosten im Inland im Verhältnis zu dem allgemeinen Produktivitätsniveau des Landes zu hoch geblieben sind."²⁾

Klammert man die bisher betrachteten Störungen des Zahlungsbilanzgleichgewichtes und die sich hieraus ergebenden zeitweiligen Probleme aus, so können - nach Ansicht der bereits mehrfach angeführten Sachverständigengruppe - bei einem im wesentlichen ausgeglichenen internationalen Wirtschaftsgefüge Unterschiede im Niveau der Löhne und Soziallasten bestehen bleiben. Diese Unterschiede brauchen, selbst wenn sie größer sind als gegenwärtig in Europa, keine dauernden Schwierigkeiten für die Länder mit höherem Lohnniveau nach sich zu ziehen, sofern die Wirtschaft dieser Länder als Gesamtheit betrachtet wird. Länder mit hohem Lohnniveau genießen als Ausgleich für ihre höhere Lohnkostenbelastung auch Vorteile, wie z.B. reiche Rohstoffquellen, ein relativ leistungsfähiges Unternehmertum, eine gut ausgebildete, erfahrene und leistungsfähige Arbeiterschaft.

Diese globale Betrachtungsweise für die gesamte Wirtschaft eines Mitgliedstaates besagt jedoch nicht, daß in Ländern mit hohem Lohnniveau bei freierem Wettbewerb mit dem Ausland nicht doch für einzelne Unternehmen oder Gewerbezweige gewisse Schwierigkeiten entstehen können. Trotzdem darf wohl gesagt werden, daß es sowohl in Ländern mit hohen Lohnkosten als auch in den übrigen Ländern stets eine Reihe von Unternehmen und Gewerbezweigen geben wird, die ständig mit sehr geringen Gewinnen oder sogar mit Verlust arbeiten. Diese werden beim Abbau der Handelsschranken in allen Ländern vor der Notwendigkeit stehen, ihre Produktivität zu steigern und ihre Leistungsfähigkeit auf den Stand zu bringen, der für das Lohnniveau des be-

1) Ohlin, Bertil u.a.: Sachverständigengutachten, a.a.O., Ziff. 96, S. 45

2) ebenda, Ziff. 96, S. 45

treffenden Landes bestimmend ist; gelingt ihnen dies nicht, so werden sie mit zunehmender Konkurrenz gezwungen sein, ihre wirtschaftliche Tätigkeit aufzugeben oder auf ein Gebiet zu verlagern, wo sie dem verschärften Wettbewerb begegnen können.

ab) Internationale Ungleichheit
der Lohnstruktur

Ein anderer Fall liegt vor, wenn die ausländische Konkurrenz, der eine bestimmte Produzentengruppe ausgesetzt ist, nicht auf ein allgemein tiefes Lohnniveau zurückzuführen ist, sondern darauf, daß die auf dem gleichen Produktionsgebiet tätigen Erzeuger Arbeitskosten zu tragen haben, die auch bei einer angemessenen Berücksichtigung der lohnbestimmenden Faktoren als außergewöhnlich niedrig anzusehen sind und unter den sonst in ihrem Land üblichen Lohnkosten und Soziallasten liegen.

Wenn durch die Untersuchung der Kostenverhältnisse in den Mitgliedsstaaten der EWG festgestellt wird, daß durch die unterschiedliche Belastung der Produkte mit Lohn- und Lohnnebenkosten für bestimmte Staaten komparative Kostenvorteile entstehen, so ist zu prüfen, ob diese unterschiedlichen Kostenverhältnisse wirtschaftlich bedingt sind oder auf andere Faktoren, die nicht der Einflußnahme der Unternehmen unterliegen, zurückzuführen sind.¹⁾

Ein künstlich geschaffener Vorsprung im Niveau der Arbeitskosten kann sich im Laufe der Zeit auf die zwischenstaatliche Wettbewerbslage der betroffenen Industrie auswirken und das Bild der Produktion und des internationalen Handels entstellen.

Niedrige Löhne und niedrige Arbeitskosten stellen an sich zunächst keinen unlauteren Wettbewerb dar. Jedoch ist es äußerst schwierig, festzustellen, inwieweit Abweichungen billigerweise zugelassen werden können, wenn man entscheiden will, ob in einem gegebenen Fall Löhne und Soziallasten unterhalb der "Normalhöhe" liegen. Es kann vorkommen, daß ein bestimmter Industriezweig in einem Land nur geringe Löhne zahlen kann, da er auf einer verhältnismäßig niedrigen

1) Vgl. Dürr, Ernst: "Theoretische Betrachtung zur sozialen Harmonisierung im Gemeinsamen Markt, in: Wirtschaftspolitische Chronik, Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität Köln, Heft 1, Köln 1957, S. 42 f.

Entwicklungsstufe steht oder gar in Rückbildung begriffen ist, während derselbe Industriezweig in einem anderen Land verhältnismäßig hohe Löhne zahlen kann, da er über eine starke und gutausgebaute Position verfügt oder sich im Aufstieg befindet. Niedrige Löhne sind daher "eher eine Folge der verhältnismäßig niedrigen Entwicklungsstufe der betreffenden Industrie als etwa die Ursache eines durch geringe Arbeitskosten ermöglichten Aufschwungs."¹⁾ Aufstrebende Industriezweige, die Arbeitskräfte benötigen, sind eher bereit, höhere Löhne und Soziallasten zu entrichten, um so ihre Arbeitnehmer durch die Beteiligung an der gewöhnlich Hand in Hand mit der Ausweitung gehenden Prosperität an sich zu fesseln.

Die Sachverständigengruppe weist in diesem Zusammenhang ausdrücklich darauf hin, daß die erwarteten nachteiligen Folgen unterschiedlicher Lohn- und Arbeitskosten vor allem von den Industrien, die nach Abbau der Handelsschranken in verstärktem Umfang mit ausländischem Wettbewerb zu rechnen haben, oft übertrieben werden. "Man unterläßt es", so führt sie hierzu aus, "das schnellere wirtschaftliche Wachstum als Folge des erweiterten Marktes in Rechnung zu stellen. ... In einer aufstrebenden Wirtschaft vollzieht sich die Anpassung an die Liberalisierung des Handels weitgehend in Form einer beschleunigten Ausweitung derjenigen Unternehmen, die aus der Liberalisierung unmittelbar Nutzen ziehen. Die nachteiligen Folgen für bestimmte Unternehmen und Industrien könnten mitunter allein darin bestehen, daß es denselben gegebenenfalls nicht gelänge, sich in gleich starkem Maße an der Erweiterung des Marktes zu beteiligen, ohne daß sie jedoch einen effektiven Rückgang auf dem Gebiet der Produktion oder der Beschäftigung zu verzeichnen hätten."²⁾

Bei der Beurteilung der Auswirkung unterschiedlicher Arbeitskosten, d.h. der Summe der direkten und indirekten Lohnkosten, muß außerdem beachtet werden, daß die Arbeitskosten nur eines von vielen Kostenelementen darstellen, von denen die Konkurrenzlage der Unternehmen oder der Industriezweige beeinflußt wird. Vor- oder Nachteile eines Landes in den Arbeitskosten können sehr wohl durch eine gegenteilige

1) Ohlin, Bertil u.a.: Sachverständigengutachten, a.a.O., Ziff. 107, S. 51

2) ebenda, Ziff. 112, S. 55

Situation bei anderen Kostenelementen kompensiert werden.¹⁾ Zudem ist die wichtige Frage zu stellen, ob zur Vermeidung von vorübergehenden Anpassungsschwierigkeiten die 'Nivellierung' der Kosten überhaupt ein wirtschaftlich wünschenswertes Ziel darstellen kann, wenn man bedenkt, daß Kostendifferenzen "einen der wichtigsten Hebel des wirtschaftlichen Fortschritts darstellen."²⁾

b) Auswirkungen der Soziallasten auf die Wettbewerbslage der Unternehmen

Bei der Beurteilung der Frage, wie sich die Soziallasten bei einem Abbau der Handelsschranken auf die Wettbewerbslage der Unternehmen auswirken, ist - ebenso wie bei der Betrachtung der Lohnkosten - zu bedenken, daß die Soziallasten nicht unabhängig von dem Lohn betrachtet werden können, mit dem sie verbunden sind.

Ebenso wie die direkten Lohnkosten der Arbeitnehmer in die Arbeitskosten eingehen, wirken sich auch die indirekten Lohnkosten, d.h. die Beiträge der Arbeitgeber zu den Sozialversicherungssystemen, auf die Produktionskosten der Unternehmer und damit ihre Konkurrenzlage im Gemeinsamen Markt aus. Nach Ansicht der Franzosen, die infolge ihrer fortschrittlichen Sozialversicherung besonders hohe Sozialkosten zu tragen haben, ist eine Angleichung derselben eine der Voraussetzungen zur Verhinderung von Wettbewerbsverzerrung im Gemeinsamen Markt. Tatsache ist, daß analog der Lohnkostenbelastung auch die Aufwendungen der Arbeitgeber für Lohnnebenkosten in den einzelnen Ländern der Gemeinschaft unterschiedlich hoch sind. Die Gefahr einer Wettbewerbsverfälschung durch die bestehende Divergenz ist aber z.B. nach Ansicht der freien europäischen Gewerkschaften nur dann gegeben, "wenn die in die Produktionskosten eingehenden Sozialkosten zwischen verschiedenen Industriezweigen innerhalb eines Landes Disparitäten aufweisen und diese Disparitäten in anderen Ländern nicht existieren."³⁾ Eine solche Gefahr des sozialen Dumpings zu Lasten der Arbeitnehmer wäre jedoch nur dann gegeben, wenn sowohl die Sozialleistungen als

1) Vgl. Wagenführ, Rolf: Integration und Europäische Sozialpolitik, a.a.O., S. 310

2) Vgl. ebenda, S. 310

3) Göttlicher, Erich: Europas Gewerkschaften zur sozialen Harmonisierung, in: Sozialer Fortschritt, 7. Jahrgang, Bonn 1958, S. 190

auch die Löhne beträchtlich unter dem Niveau gehalten werden, welches angesichts des Produktivitätsstandes eigentlich möglich ist. Da die Festlegung der Lohnhöhe in den Mitgliedstaaten weitgehend der Autonomie der Tarifpartner unterliegt, ist nicht anzunehmen, daß es einem Industriezweig auf die Dauer gelingen dürfte, das Lohnniveau unter der durchschnittlichen Lohnhöhe zu halten, soweit sein Produktivitätsstand eine Erhöhung der Löhne zulassen würde.

Schwieriger ist die Ausschaltung von Wettbewerbsverzerrungen, die auf unterschiedlichen Sozialbelastungen beruhen, da diese ja nicht der Einflußnahme der Tarifpartner unterliegen, sondern den Unternehmen vom Staat in interventionistischer Form aufgezungen werden; die Produktionsbedingungen und die Wettbewerbsfähigkeit, die von einer Vielzahl von Faktoren abhängen, werden nicht zuletzt auch von den sozialpolitischen Gesetzen beeinflusst.¹⁾ Doch kommt es hierbei darauf an, stets die Soziallasten, welche sich aus den unterschiedlichen Sozialgesetzgebungen für die produzierende Wirtschaft ergeben, im ganzen zu betrachten. Was jeder einzelne Faktor, das Kindergeld, die Krankenversicherung, die Unfallversicherung etc. für das einzelne Land bedeutet, ist unbedeutend gegenüber der Frage, was die Aufbringung aller sozialen Leistungen überhaupt als Produktionskosten bedeutet.

Doch selbst dann, wenn ein Land im Vergleich zu anderen Ländern besonders hohe Soziallasten zu tragen hat, muß seine Wettbewerbslage nicht automatisch bei freierem Handel verschlechtert werden. Wie die Praxis zeigt, stehen hohe Lohnnebenkosten oft niedrigen Direktlohnkosten gegenüber und umgekehrt, so daß man stets von den gesamten Arbeitskosten auszugehen hat. Dabei spielt es zunächst für den Vergleich keine Rolle, wie sich die Produktionskostenbestandteile anteilmäßig zusammensetzen. Es kommt vielmehr darauf an, daß die gesamten Arbeitskosten unter Berücksichtigung der Produktivität miteinander in Einklang stehen.

c) Verzerrungen in den Arbeitsbedingungen

Einige Arbeitskostenelemente seien hier noch besonders erwähnt, da sie in der Diskussion um die Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes

1) Vgl. Eichner, Heinrich: Annäherung der Rechtssysteme für den Gemeinsamen Markt, insbesondere auf dem Gebiet der Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitik, a.a.O., Bonn 1957, S. 45

unter dem Gesichtspunkt der Wettbewerbsverzerrung eine besondere Rolle gespielt haben. Es handelt sich hierbei um Arbeitsbedingungen, wie das Verhältnis der Männerlöhne zu den Frauenlöhnen, die Regelung der Arbeitszeitdauer, der Überstunden und der bezahlten Freizeit.¹⁾

Dabei ist der Begriff der Verzerrung an die Erfüllung zweier Voraussetzungen gebunden:

- eine bestimmte Industrie muß in ihrem nationalen bzw. regionalen Rahmen stärker belastet sein;
- außerdem muß der gleiche Wirtschaftszweig in anderen Ländern nicht den gleichen zusätzlichen Belastungen ausgesetzt sein²⁾.

Natürlich ist es schwierig, wirklich gültige Vergleiche durchzuführen. So erfordern z.B. die Vorschriften über die Männer- und Frauenlöhne nur für gleiche Arbeit und gleiche Funktion gleiche Entlohnung. Doch ist es sehr schwierig, vergleichbare Funktionen im internationalen Vergleich zu finden. Darüber hinaus können unterschiedliche Arbeitsbedingungen oft nur aus einer komplexen Vielzahl von Faktoren erklärt werden, zu denen Besonderheiten der Tradition und der nationalen Bräuche, unterschiedliche Machtstellung der Gewerkschaft und das uneinheitliche Niveau von Angebot und Nachfrage in bestimmten speziellen Tätigkeiten etc. gehören.³⁾ Außerdem weicht die Wirklichkeit nicht selten von den postulierten Gesetzen ab, wobei Unterschiede in der beruflichen Struktur und in der Qualifikation der weiblichen Arbeitskräfte in den verschiedenen Ländern die Beurteilung erschweren. Immerhin ist festzustellen, daß - solange die Forderung des Artikels 119 nicht auf Gemeinschaftsebene verwirklicht ist - durch das unterschiedliche Ausmaß, in welchem der Grundsatz der Gleichheit des Entgelts zur Anwendung gelangt, eine gewisse Verzerrung der Arbeitsbedingungen und damit gleichzeitig des Wettbewerbs vorhanden ist. Werden in einem Land, das in irgendeinem Industriezweig relativ zahl-

1) Vgl. Comité intergouvernemental créé par la Conference de Messine. Rapport de chefs de délégation aux ministres des affaires étrangères. Brüssel, 21.4.1956, S. 63

2) Vgl. Wagenführ, Rolf: Integration und europäische Sozialpolitik, a.a.O., S. 310

3) Ohlin, Bertil u.a.: Sachverständigengutachten, a.a.O., S. 76 ff.

reiche weibliche Arbeitskräfte beschäftigt, für Frauen niedrigere Löhne gezahlt, so genießt es gegenüber den Ländern, die gleiche Frauen- und Männerarbeit gleich oder nahezu gleich entlohnen, einen besonderen Vorteil. Unterschiede in den rechtlichen Regelungen von Land zu Land bestehen auch hinsichtlich der gesetzlichen Dauer der Arbeitszeit. Bei der Beurteilung der Frage, ob sich hier bestehende unterschiedliche Regelungen verzerrend auf die Wettbewerbsbedingungen auswirken, ist zunächst zu beachten, daß derartige Verschiedenheiten vermutlich die unterschiedliche Entscheidung der einzelnen Länder in bezug auf die Alternative zwischen längerer Arbeitszeit und Überstundenleistung widerspiegeln.¹⁾

Theoretisch ist jedoch denkbar, daß die Arbeitszeit in einem Wirtschaftszweig eines Landes erheblich länger ist als die in den anderen Mitgliedstaaten, da die Arbeitnehmer der betreffenden Branche nur schwach organisiert sind und sich daher weitgehend dem Diktat der Arbeitgeber beugen müssen. Der betreffende Wirtschaftszweig kann infolgedessen einen beachtlichen Vorsprung vor seinen Konkurrenten haben, die sich an die in ihren Ländern übliche Arbeitszeit halten. In der Praxis erscheint es jedoch fraglich, ob dieser Fall häufig vorkommt; unter gewissen Umständen kann jedoch die Festsetzung von Mindestnormen für die gewöhnliche Arbeitszeit, für die Vergütung von Überstunden sowie die Voraussetzung, unter denen Überstunden zulässig sind, einen regelwidrigen Wettbewerb verhindern und die auf einen freien Handel gerichtete Entwicklung fördern, indem ein Absinken der Arbeitsbedingungen in einem Wirtschaftszweig unter das international anerkannte Niveau unmöglich gemacht wird.

Schließlich bleibt noch zu fragen, wie sich die verschiedenartige Finanzierung der Sozialversicherung auf die Arbeitsbedingungen auswirken kann. Wie aus der einschlägigen Untersuchung der EWG-Kommission²⁾ hervorgeht, sind die Finanzierungsquellen der sozialen Sicherheit von Land zu Land verschieden. Für die einzelnen EWG-Mitgliedstaaten ergibt sich folgendes Bild:

1) Vgl. Ohlin, Bertil u.a.: Sachverständigengutachten, a.a.O., Ziff. 178, S. 82 ff.

2) EWG-Studie: Finanzierung der Sozialen Sicherheit in den Ländern der EWG, Reihe Sozialpolitik Nr. 5, Brüssel 1962, Dok.Nr. 8060/1/IX/1962/5

Prozentuale Aufgliederung der direkten Einnahmen
im Jahre 1959¹⁾

Land	Versicherte	Arbeitgeber	öffentl.Hand
Deutschland (BR)	38,3	42,7	19,0
Belgien	19,1	49,5	31,4
Frankreich	15,7	77,1	7,2
Italien	9,4	83,3	7,3
Luxemburg	22,5	56,0	21,5
Niederlande	51,2	42,5	6,3

An und für sich ist die Finanzierung der 'Sozialen Sicherheit' für unseren Zusammenhang nur am Rande interessant, wichtig für unser Problem wird sie, wenn sich aus der unterschiedlichen Mittelaufbringung und der hieraus resultierenden Belastung der einzelnen Wirtschaftszweige Verzerrungen in der Wettbewerbsslage bei freierem Handelsverkehr ergeben. Es kann Industriellen geben, die höhere oder niedrigere Sozialbeiträge zahlen als ihre Arbeiter an Sozialleistungen erhalten. "Hier findet sich in der Sozialversicherung ein steuerliches Element, d.h. Übertragungszahlungen von Wirtschaftszweig zu Wirtschaftszweig: einige erhalten Subventionen, andere haben eine Sondersteuer zu tragen."²⁾ Für den zwischenstaatlichen Wettbewerb kann dies jedoch dann eine Verzerrung bedeuten, wenn ähnliche Sondersubventionen oder Sondersteuern für den gleichen Wirtschaftszweig im Ausland unbekannt sind. Es ist jedoch sehr schwierig, den Grad der Wettbewerbsverzerrung zu ermitteln, da die Möglichkeit der Abwälzung der Steuerlast es außerordentlich erschwert, die letzten Auswirkungen der einzelnen Finanzierungsmethoden zu verfolgen.

1) EWG-Studie: Finanzierung der Sozialen Sicherheit in den Ländern der EWG, a.a.O., Ziff. 396, S. 59

2) Wagenführ, Rolf: Integration und europäische Sozialpolitik, a.a.O., S. 321

3. Die Notwendigkeit einer Angleichung der Belastungen,
die durch Unterschiede der Lohn- und Soziallasten
entstehen

Stellt man die Frage, ob die vorstehend genannten unterschiedlichen Belastungen der einzelnen Industrien der Mitgliedstaaten zur erfolgreichen Integration harmonisiert werden müssen, dann steht diese Betrachtung weniger unter sozialem, denn unter wettbewerbsmäßigem Vorzeichen. Lohnkosten und Soziallasten gehen als Arbeitskosten in die gesamten Produktionskosten ein und beeinflussen somit die Konkurrenzsituation der Unternehmen im vergrößerten Markt. Stellt daher die Angleichung dieser Divergenzen eine notwendige Voraussetzung für die Gestaltung und das Funktionieren der Wirtschaftsunion dar?

a) Wechselbeziehungen zwischen Lohnkosten
und Soziallasten

In den einzelnen Volkswirtschaften finden sich stets - unabhängig von der Ungleichheit unter einzelnen Wirtschaftszweigen - interregionale Lohndifferenzen, die darüber hinaus noch durch Divergenzen sowohl zwischen den gesetzlichen wie zwischen den freiwilligen Sozialleistungen ergänzt werden können. Diese interregionalen Kostendifferenzen werden im allgemeinen als selbstverständlich und gerechtfertigt hingenommen und daher nicht zum Gegenstand gesonderter sozialpolitischer Maßnahmen gemacht.

Demgegenüber wird bei internationalen Kostendifferenzen mit dem Streben nach engerer wirtschaftlicher Zusammenarbeit immer wieder eine sogenannte 'soziale Harmonisierung' mit dem Ziel der Angleichung von Löhnen und Sozialleistungen gefordert. Die Berücksichtigung ungleicher Voraussetzungen wird einfach deswegen abgelehnt, "weil allgemein möglichst Gleichheit der Voraussetzungen (insbesondere auch der produktionspolitischen Chancen) erstrebt wird."¹⁾

Wie ist eine solche Forderung nach Harmonisierung zu beurteilen? Unterschiedliche Lohnkosten können die verschiedensten Ursachen haben. Wie wir bereits an anderer Stelle gesehen haben, hängt die Lohnhöhe ab von der Produktivität des einzelnen Wirtschaftszweiges, doch kann auch die jeweilige Art und Weise, wie die Löhne ausgehandelt werden, die Höhe derselben beeinflussen. Die Differenzen können aber auch ent-

1) Liefmann-Keil, Elisabeth, a.a.O., S. 367

standen sein, weil ein Teil des Lohnes in Form relativ hoher Sozialleistungen (hohes Kindergeld, hohe Familienzulagen, vollständige oder nahezu vollständige Bezahlung der Sozialversicherungsbeiträge durch den Arbeitgeber) vergütet wird. In letzterem Fall sind die Lohnkosten dieser Wirtschaftszweige oder dieser Länder relativ niedrig, während die Soziallasten als Lohnnebenkosten außerordentlich hoch sind. Das Verhältnis dieser beiden Größen richtet sich danach, in welchem Maße der eigenen Vorsorge gegenüber der kollektiven Solidarität der Vorzug gegeben wird. Die Differenzen erscheinen daher in einem anderen Licht, wenn man die einzelnen Kostenelemente nicht getrennt, sondern zusammen betrachtet.

Die Lage eines Landes auf internationalen Gütermärkten kann daher im allgemeinen nicht allein an der Höhe der Löhne oder allein an dem Ausmaß der Soziallasten oder gar einer einzelnen spezifischen Soziallast für sich genommen abgelesen werden. Länder mit hohen Lohnkosten können - wie die Erfahrung gezeigt hat - bedeutende Exportländer sein, während sich niedrige Arbeitskosten im internationalen Handel nicht immer als Vorteil erwiesen haben.¹⁾

Im internationalen Handel sind stets die komparativen Kostenvorteile entscheidend, so daß allgemein die Tendenz besteht, sich auf Wirtschaftszweige zu spezialisieren, in denen die Überlegenheit in der Produktion am größten oder zum mindesten die Unterlegenheit am geringsten ist.

b) Die Theorie der komparativen Kosten
im Hinblick auf die EWG

Wie bereits David Ricardo nachgewiesen hat, sind absolute Kostenunterschiede für die internationale Wettbewerbsfähigkeit ohne Bedeutung, sofern sie nicht gleichzeitig komparative Kostenunterschiede darstellen.²⁾ Nur absolute Kostendifferenzen werden bei einem gleichgewichtigen Wechselkurs ausgeglichen, so daß kein Anlaß für einen intensiven, produktivitätserhöhenden internationalen Austausch besteht.

1) Liefmann-Keil, Elisabeth, a.a.O., S. 370

2) Die moderne Außenhandelstheorie hat diese Erkenntnis zwar verfeinert, aber in ihrem Kerngehalt nicht grundlegend geändert. Vgl. Haberler, G.: Artikel Außenhandel, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, 8. Lieferung, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1954, S. 457 ff.

Stellen die Kostendifferenzen jedoch komparative Kostenunterschiede dar, so kommt es zwischen den einzelnen Ländern zu einem lebhaften Handel; jedes Land wird sich auf die Produktion jener Güter spezialisieren, bei denen es komparative Kostenvorteile besitzt, während es im Austausch hierfür jene Güter einführt, bei deren Erzeugung es einen komparativen Kostennachteil aufweist. Für diesen Güteraustausch wird sich "zum Ausgleich der Leistungsbilanz ein freier Wechselkurs auf einer solchen Höhe einspielen, daß die komparativen Kostenunterschiede auch bei ausgeglichener Leistungsbilanz ... noch als Unterschiede in den Wettbewerbsbedingungen in Erscheinung treten."¹⁾

Unter Berücksichtigung des Vorhergesagten ist festzustellen, daß ein internationaler Lohnkostenvergleich, der nur absolute Kostenunterschiede aufzeigt, für die Notwendigkeit einer Harmonisierung der Arbeitskosten ohne große Aussagekraft ist. Die Arbeitskosten stellen nur einen Teil der Produktionskosten dar, so daß absolute Arbeitskostenunterschiede nicht unbedingt zu absoluten Gesamtkostendifferenzen führen müssen.

Will man daher feststellen, ob die unterschiedliche Belastung mit Löhnen und Lohnnebenkosten komparative Kostenunterschiede hervorruft, so müssen die entsprechenden Kosten in verschiedenen Wirtschaftszweigen zueinander ins Verhältnis gesetzt und mit den entsprechenden Verhältniszahlen der anderen Mitgliedstaaten verglichen werden.²⁾ Nur so läßt sich ermitteln, wo verschiedene Wirtschaftszweige unterschiedlich belastet werden und ob die vergleichbaren Wirtschaftszweige der anderen Länder ungefähr im selben Verhältnis belastet sind. Werden auf diese Weise komparative Kostenunterschiede festgestellt, ist weiterhin zu prüfen, ob sie wirtschaftlich bedingt sind oder auf außerwirtschaftlichen Faktoren beruhen. Soweit es sich um wirtschaftlich bedingte Vorteile handelt, müssen den komparativen Kostenvorteilen eines Landes bei einem Produkt komparative Kostenvorteile eines anderen Landes bei einem anderen Produkt gegenüberstehen.

Dieses Ergebnis ist für unsere Frage nach der Notwendigkeit der Harmonisierung der Arbeitskosten von entscheidender Bedeutung. Natürlich werden sich im Übergang zur engeren wirtschaftlichen Zusammenarbeit

1) Dürr, Ernst: Theoretische Betrachtung zur sozialen Harmonisierung im Gemeinsamen Markt, a.a.O., S. 39

2) ebenda, S. 41

unter dem Einfluß der verstärkten internationalen Konkurrenz die Absatzmöglichkeiten der einzelnen Wirtschaftszweige verändern, wodurch es gleichzeitig zu einer intensiven Arbeitsteilung zwischen den beteiligten Ländern kommt. Bei ausgeglichener Zahlungsbilanz müßte dieser erzwungene Spezialisierungsvorgang für ein Land im ganzen gesehen neutral sein, d.h. es müssen sich diese Veränderungen "vom einzelnen Land aus gesehen im wesentlichen kompensieren".¹⁾ Es muß bei jedem Spezialisierungsvorgang auf dem einen Gebiet genauso viel gewinnen, wie es auf dem anderen verliert. Gleichwohl kann es sein, daß ein oder mehrere Wirtschaftszweige infolge höherer Löhne, höherer Sozialkosten, höherer Steuern etc. international nicht konkurrenzfähig sind. So berechtigt in diesem Fall die Frage einer Harmonisierung oder Angleichung für den jeweiligen Wirtschaftszweig ist, für die "Gesamtwirtschaft eines Landes ist sie einfach falsch gestellt".²⁾

c) Die Notwendigkeit der Harmonisierung
der Arbeitskosten

Was die Frage einer notwendigen sozialen Harmonisierung für die Gesamtwirtschaft anbetrifft, so ist zu überlegen, ob im Zuge der Spezialisierung einzelne Wirtschaftszweige so stark betroffen werden, daß die Wirtschaftsstruktur und damit die sozialen Bedingungen eines Landes in Mitleidenschaft gezogen werden, selbst wenn man berücksichtigt, daß andere Wirtschaftszweige entsprechend gewinnen.

Die Spezialisierung erfolgte und erfolgt auf Grund der während des Übergangs zum gemeinsamen Markt gegebenen Lage. Damit besteht die Gefahr, daß sich einige Länder auf Wirtschaftszweige spezialisieren, die zu einem späteren Zeitpunkt dem wirtschaftlichen Wachstum weniger zugänglich sind als andere. Diese Länder hätten zwar dann den Spezialisierungserfolg, doch würde auf die Dauer das Tempo ihres wirtschaftlichen Wachstums gemindert werden. Meinhold, einer der bereits mehrfach zitierten Sachverständigen, hat sich mit dieser Frage befaßt und vertritt die Auffassung, "daß eine solche Entwicklung nicht so stark eintreten würde, daß das langsamere Wachstum jemals den zunächst eintretenden Integrationserfolg kompensieren würde."³⁾

1) Meinhold, Helmut: Soziale Aspekte der europäischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit, in: Sozialer Fortschritt, 6. Jg., 1957, S. 5

2) ebenda, S. 6

3) ebenda, S. 6

Wohl kann das Wachstum einiger Gebiete langsamer vor sich gehen als das anderer, wie ja solche Unterschiede auch innerhalb nationaler Räume bekannt sind. Spezifisch sozialpolitische Mittel erscheinen jedoch nicht geeignet, die Herausbildung übermäßiger Differenzen zu vermeiden. Vielmehr ist einer solchen Tendenz dadurch zu begegnen, daß für die unterentwickelten Gebiete Entwicklungsprogramme erstellt und die Kapitalströme in jene Gebiete gelenkt werden. Hierzu bedarf es jedoch nicht der mit sozialpolitischen Mitteln anzustrebenden Einkommensumverteilung; die Kapitalhinlenkung in diese Gebiete kann einfacher mit den Mitteln des Europäischen Investitionsfonds erreicht werden. Artikel 3 Ziff. f des EWG-Vertrages sieht daher auch die Errichtung einer Europäischen Investitionsbank vor, der die Aufgabe obliegt, "durch Erschließung neuer Hilfsquellen die wirtschaftliche Ausweitung der Gemeinschaft zu erleichtern."

Unter wirtschaftlichem Aspekt ist daher die soziale Harmonisierung der unterschiedlichen Arbeitskosten nicht erforderlich, sofern diese wirtschaftlich bedingt sind und durch die wegen komparativer Kostenunterschiede einsetzende Spezialisierung weitgehend aufgehoben werden. Hierbei muß jedoch vorausgesetzt werden, daß sich die Wechselkurse frei bilden können und nicht durch die Überschätzung eines Landes hinsichtlich des Wertes seiner Währung verzerrt werden. In letzterem Fall würde die Forderung nach sozialer Harmonisierung nichts anderes bedeuten, als zu verlangen, "einen falschen Wechselkurs dadurch zu einem richtigen zu machen, daß das Kostenniveau in den Ländern mit Leistungsbilanzüberschuß an das der Importländer angepaßt wird."¹⁾

Bei einem richtigen Wechselkurs dagegen werden absolute Kostenunterschiede ausgeglichen, so daß unter diesem Gesichtspunkt die Notwendigkeit einer sozialen Harmonisierung nicht gegeben ist.

Als echtes Problem sozialer Harmonisierung bleibt somit unter wirtschaftlichem Aspekt lediglich die Beseitigung nicht wirtschaftlich bedingter komparativer Kostenunterschiede.

Eine solche nicht wirtschaftlich bedingte Verzerrung kann z.B. dadurch hervorgerufen werden, daß es irgendeinem Monopolisten nach vollständiger Beseitigung der Handelsschranken gelingt, die Konkurrenten

1) Dürr, Ernst: Theoretische Betrachtung zur sozialen Harmonisierung im Gemeinsamen Markt, a.a.O., S. 44

in anderen Ländern unter seine Macht zu bringen und sodann durch Monopolpreise die internationalen Austauschrelationen unheilvoll zu verändern. Gibt er seine Monopolgewinne für Importwaren aus, dann ist in der Exportsumme seines Landes infolge der Monopolgewinne weniger Arbeitsleistung enthalten als in der Importsumme in gleicher Höhe. In seinem Land muß daher zur Bezahlung der importierten Waren aus den Exporterlösen infolge der ohne zusätzlichen Arbeitsaufwand erzielten Monopolgewinne weniger gearbeitet werden als im Partnerland. Dies kann jedoch im Lande des Monopolisten im Laufe der Zeit zu einer Verringerung der Zahl der benötigten Arbeitskräfte führen und damit Unterbeschäftigung hervorrufen.

Selbst wenn man in Rechnung stellt, daß Monopole und monopolioide Marktformen heute überall eine große Rolle spielen und auch angesichts des vergrößerten Wettbewerbs im Gemeinsamen Markt eine gewisse Rolle spielen werden, so ist doch dieser Fall als sehr unwahrscheinlich anzusehen.

Auch unterschiedliche Steuersysteme können die Ursachen nicht wirtschaftlich bedingter Verzerrungen sein. Es könnte sein, daß ein Wirtschaftszweig, der in einem Land an und für sich einen standortbedingten Vorteil besitzt, durch das Steuersystem seines Landes im Vergleich zu den anderen Wirtschaftszweigen seines Landes besonders stark belastet wird und infolgedessen international weniger konkurrenzfähig ist, während der gleiche Wirtschaftszweig im Nachbarland im Vergleich zu den anderen Wirtschaftszweigen weniger stark belastet ist. Hier kann es im Zuge der engeren wirtschaftlichen Zusammenarbeit zu einer Spezialisierung kommen, die sich nicht an den naturgegebenen Standortvorteilen orientiert, sondern an außerwirtschaftlichen Daten, so daß bei einer Änderung dieser Daten die Spezialisierung zum Nachteil werden kann.

Eine Fehlleitung der im Gemeinsamen Markt angestrebten Arbeitsteilung könnte zwar dadurch vermieden werden, daß man die Steuer- und Sozialsysteme der einzelnen Länder, die Lohnrelationen zwischen den einzelnen Wirtschaftszweigen, die Transporttarife etc. in allen beteiligten Ländern einander angleicht; dies würde jedoch bedeuten, daß man eine Vereinheitlichung anstrebt, die in dieser Einheitlichkeit nicht ein-

mal in den nationalen Räumen verwirklicht ist.¹⁾ Eine so weit gehende Vereinheitlichung muß daher als Utopie angesehen werden. Vielmehr wird man bemüht sein müssen, die unterschiedlichen Belastungen der einzelnen Wirtschaftszweige in solchen Grenzen zu halten, daß sie nicht zu effektiven Unwirtschaftlichkeiten führen. Bei allen Staaten besteht sowieso das Bestreben, die einzelnen Wirtschaftszweige möglichst gleichmäßig zu belasten, auch wenn dieses Bestreben nicht in allen Fällen durchgesetzt werden konnte. Es darf daher angenommen werden, daß bestehende Unterschiede nur in Ausnahmefällen so groß sein werden, daß sie den wirtschaftlichen Erfolg der Integration beeinflussen. Eine Harmonisierung der Steuer-, Sozial- und Lohnsysteme ist gewiß geeignet, den wirtschaftlichen Erfolg der Integration zu vergrößern, doch ist sie - nach Meinhold - "nicht Voraussetzung für den Integrationserfolg schlechthin."²⁾ Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten kann die soziale Harmonisierung nur Begleitvorgang der Integration sein, doch ist und bleibt es Aufgabe der Sozialpolitik, den sozialen Teil der wirtschaftspolitischen Aufgabenstellung der EWG zu pointieren. Sie wird dies umso aussichtsreicher tun können, je erfolgreicher die Wirtschaftspolitik ein kräftig und gesichert steigendes Sozialprodukt anstrebt.

V. Sozialpolitisches Instrumentarium der EWG zur Beeinflussung der Lohn- und Einkommenspolitik

1. Die Bestimmungen des EWG-Vertrages

Anders als im Bereich der Handelspolitik bleibt die einzelstaatliche Zuständigkeit auf der Ebene der Sozialpolitik gewahrt. Die Zurückhaltung geht im Vertrag sogar so weit, daß die Mitgliedstaaten nicht einmal verpflichtet sind, ihre sozialpolitischen Maßnahmen zu koordinieren.³⁾

- 1) Man denke nur z.B. an die in der BRD verschiedenen Gewerbesteuer-sätze, die regional unterschiedliche Steuerstundungspraxis etc.
- 2) Meinhold, Helmut: Soziale Aspekte der europäischen wirtschaftlichen Integration, a.a.O., S. 6
- 3) Vgl. Alder, Claudius: Die Befugnisse der Organe der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft gegenüber den Mitgliedstaaten und Privatunternehmen, Schriftenreihe des Instituts für internationales Recht und internationale Beziehungen, Heft 13, Basel 1962, S. 142. - Nach wie vor ist es den Mitgliedstaaten gestattet, unabhängig voneinander soziale Verbesserungen einzuführen; nur kann der Staat, der das bestehende Verhältnis stört, kein Gleichziehen dritter Staaten verlangen. Doch sollten alle neuen sozialpolitischen Maßnahmen eines Mitgliedstaates so gehalten sein, daß sie nicht Ursache einer weiteren Auseinanderentwicklung werden können.

Auf Grund des liberalen Gedankengutes, welches in dem Wortlaut des EWG-Vertrages Eingang gefunden hat, sind keine besonderen Vorschriften enthalten, die ein unmittelbares Eingriffsrecht der Gemeinschaftsorgane zur Abstimmung der Sozialordnungen und der sozialen Maßnahmen vorsehen; vielmehr soll dies nach Art. 117 Abs. 2 dem "begünstigenden Wirken des Gemeinsamen Marktes" überlassen werden. Daher gewinnt vor allem Art. 100 ff. über die Angleichung der Rechtsvorschriften an Bedeutung, was noch durch Art. 117 hervorgehoben wird. Dieser hebt ausdrücklich hervor, daß eine Verbesserung und Angleichung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitskräfte mit Hilfe der "in diesem Vertrag vorgesehenen Verfahren" erreicht werden soll; mittels dieser Verfahren sollen als notwendig erkannte soziale Maßnahmen in der Gemeinschaft durchgeführt werden. Daher folgert die Kommission, daß "die sich aus der Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften ergebenden Probleme ... sowohl unter einem wirtschaftlichen Gesichtspunkt, um jede Verfälschung der Wettbewerbsbedingungen im Gemeinsamen Markt auszuschließen, als auch unter Berücksichtigung der sozialpolitischen Ziele der Gemeinschaft zu betrachten seien."¹⁾

Ein weiteres vertragliches Instrument im Bereich der Sozialpolitik stellt Art. 51 dar; der Rat hat danach einstimmig und auf Vorschlag der Kommission "die auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit für die Herstellung der Freizügigkeit der Arbeiter notwendigen Maßnahmen zu beschließen." Um trotz der Regelungen der sozialen Fragen im nationalstaatlichen Zuständigkeitsbereich wandernde Arbeitnehmer nicht durch unterschiedliche Sozialversicherungssysteme zu benachteiligen, wurde in der EWG für diesen Teilbereich zunächst das Vorbild der klassischen multilateralen Abkommen zur Koordinierung der unterschiedlichen Sozialversicherungssysteme verwandt und die "Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer" in den Verordnungen Nr. 3 und 4 des Rates der EWG geregelt, die am 1.1.1959 in Kraft getreten ist. Mit diesen Verfahren ist jedoch die Harmonisierung der Systeme und Leistungen der sozialen Sicherheit noch nicht verwirklicht.

2. Die Befugnisse der Gemeinschaftsorgane

Die für die Sozialpolitik besonders bedeutsamen Organe der Gemeinschaft sind der Rat und die Kommission.

1) EWG-Kommission: 3. Gesamtbericht der Gemeinschaft, Mai 1960, Ziff. 288

Der Rat besteht aus je einem Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten und stellt seiner rechtlichen Natur nach ein Gemeinschaftsorgan mit traditionell zwischenstaatlichem Charakter dar.¹⁾ Im Gegensatz hierzu ist die Kommission supranational konzipiert, was nicht so sehr in der Art und Weise der Ernennung ihrer neun Mitglieder²⁾, sondern in ihrer unabhängigen Stellung und dem strengen Instruktionsverbot begründet ist, dem die Mitglieder unterliegen.³⁾ Zur Erfüllung ihrer Aufgaben können Rat und Kommission sich auf eine Reihe von Gremien stützen, unter denen als besonders wichtig der Wirtschafts- und Sozialausschuß hervorragt; er ist weisungsgebundenes, allgemeines Organ der EWG mit hauptsächlich beratenden Aufgaben. Seine Zusammensetzung sichert den verschiedenen Gruppen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens eine angemessene Vertretung zu. Im Bereich der Sozialpolitik ist seine Anhörung in einer Reihe von Fällen zwingend vorgeschrieben,⁴⁾ seine Stellungnahme ist aber weder für den Rat noch für die Kommission bindend.

Zur Verwirklichung der Ziele des Gemeinsamen Marktes sieht der Vertrag zwei Gruppen von Eingriffsmöglichkeiten vor (Art. 189), die für die Mitgliedstaaten in der Form von Richtlinien, Verordnungen und Entscheidungen verbindlich sind, während die Stellungnahmen und Empfehlungen unverbindlichen Charakter tragen.

Für die als Richtlinien abgefaßten Erlasse, die erste Art der verbindlichen Weisungen, ist typisch, daß die Mitgliedstaaten den Anordnungen der Gemeinschaft in bezug auf das zu erreichende Ziel verpflichtet und gebunden sind, während der Weg hierzu den einzelnen Regierungen freisteht. Durch die Richtlinien wird den Mitgliedstaaten trotz der Vollzugsverpflichtung eine gewisse Selbständigkeit belassen; dies beruht nicht zuletzt auf der Überlegung, daß die nationalen Regierungen oft besser als der Rat oder die Kommission befähigt sind,

1) Vgl. EWG-Vertrag Art. 4 (Abs. 1) und Art. 146 (Abs. 1)

2) Diese erfolgt "im gegenseitigen Einvernehmen der Regierungen", vgl. Art. 158

3) Vgl. Art. 157 (Abs. 2)

4) z.B. bei der Abgabe von Stellungnahmen im Zusammenhang mit der Harmonisierung der Sozialsysteme, bei der Übertragung neuer Aufgaben auf den Europäischen Sozialfonds, bei der Ausarbeitung der Verordnungen über die Freizügigkeit, vgl. Levi-Sandri, Lionello: Die Sozialpolitik in der EWG, in: Sozialer Fortschritt, a.a.O., Heft 9/1961, S. 197

Mittel und Wege zu sehen, wie in ihrem Lande unter sorgfältiger Berücksichtigung seiner besonderen Verhältnisse die Ziele oder ein Ziel des Vertrages verwirklicht werden kann. Dieses Rechtsmittel wird in all den Fällen angewandt, in denen keine im vollen Umfang vereinheitlichenden Maßnahmen möglich oder notwendig sind.

Die Verordnungen besitzen dagegen unmittelbare Geltung in jedem Mitgliedstaat und sind "in allen ihren Teilen verbindlich."¹⁾ Wie Alder hierzu ausführt, richten sie sich an den Bürger wie an die Unternehmen im ganzen Bereich, "ohne daß es zuvor einer Genehmigung durch die Regierung oder das Parlament eines Signatarstaates bedarf."²⁾

Den Richtlinien und Verordnungen kann die 'Entscheidung' als Erlaß für den Einzelfall gegenübergestellt werden; auch bei ihr liegt die Bedeutung in der unmittelbaren Verbindlichkeit für den Adressaten. Im allgemeinen tritt die Entscheidung an die Stelle einer Richtlinie, wenn durch die bezweckte Maßnahme lediglich die Regierung eines Mitgliedstaates betroffen werden soll.

Neben den verbindlichen Weisungen der Gemeinschaftsorgane sieht der Vertrag noch unverbindliche Weisungen vor, die in die Form von Empfehlungen und Stellungnahmen gekleidet sind. Sie können sowohl vom Ministerrat als auch von der Kommission abgegeben werden. Sie sind daher als eine Art Meinungsäußerung der EWG-Organen anzusehen. Obgleich in ihnen keine Verpflichtung festgelegt wird, werden sich die Mitgliedstaaten den Empfehlungen und Stellungnahmen kaum entziehen können; daher wird vor allem der Empfehlung ein politischer und moralischer Wert zugemessen.³⁾ Hier kann die Kommission aus eigener Initiative Anregungen machen und die Mitgliedstaaten in Richtung auf ein kongruentes Verhalten beeinflussen.

Die Stellungnahme ist dagegen - in den meisten Fällen - eine Antwort der Kommission auf Fragen, die ihr vom Rat, den Mitgliedstaaten oder dem Europäischen Parlament zur Begutachtung vorgelegt werden.

Über unmittelbare Eingriffskompetenzen verfügen die Gemeinschaftsorgane im Bereich der Sozialpolitik nicht. Daher haben sie sich die ih-

1) Vgl. Art. 189 Abs. 2

2) Alder, Claudius, a.a.O., S. 8

3) Die Kommission kann nach Art. 155 jederzeit Empfehlungen abgeben, soweit der Vertrag dies vorsieht oder soweit die Kommission sie für notwendig erachtet.

nen zustehende indirekte Einwirkungs- und Handlungsmöglichkeit zu-
nutze gemacht und u.a. in einer am 25.8.1960 erlassenen Verordnung
des Ministerrats die Durchführung von Lohnerhebungen angeordnet¹⁾,
um sich über die Entwicklung der Arbeitskosten und der Arbeitnehmer-
einkommen in der Gemeinschaft zu unterrichten. Außerdem sind die be-
reits erwähnten Verordnungen Nr. 3 und 4 über die "Soziale Sicher-
heit der Wanderarbeitnehmer" erlassen worden, die zu einem späteren
Zeitpunkt noch Berichtigungen und Änderungen erfahren haben.²⁾ Wei-
tere Verordnungen befassen sich mit der Freizügigkeit der Arbeitneh-
mer im Gemeinsamen Markt; es war dies zuerst die Verordnung Nr. 15
vom 1.9.1961, die durch die Verordnung Nr. 38/64 (Amtsblatt Nr. 62/64,
S. 965 ff.) ersetzt wurde. Sie stützen sich auf den Artikel 48 des
Vertrages, nach dem die Freizügigkeit der Arbeitnehmer spätestens
bis zum Ende der Übergangszeit hergestellt sein muß.

Auch wenn die Gemeinschaftsorgane im Bereich der Sozialpolitik nicht
direkt eingreifen können, bleibt noch zu beachten, daß durch die enge
Verbindung der Sozialpolitik mit der Wirtschafts-, Konjunktur- und
Finanz- bzw. Steuerpolitik die Eingriffsmöglichkeiten der Gemein-
schaftsorgane auch mittelbar im Bereich der Sozialpolitik sich aus-
wirken können.

3. Der Europäische Sozialfonds

Wie die Erfahrungen mit dem Gemeinsamen Markt für Kohle und Stahl be-
reits gezeigt haben, lassen sich bei der Integration von souveränen
nationalen Volkswirtschaften zu einem größeren Wirtschaftsraum ge-
wisse Anpassungsschwierigkeiten nicht vermeiden. Der allgemeinen
Wohlstandesteigerung durch größere Produktion und wachsende Produkti-
vität stehen Umstellungsschwierigkeiten einzelner Unternehmen, Ver-
minderung der Kapazitäten sowie die Stilllegung wettbewerbsunfähiger
Fertigungs- und Dienstleistungsbetriebe gegenüber. Für die Arbeit-
nehmer der betroffenen Industrie- und Gewerbebezweige bedeutet das ei-
ne akute Gefahr der Arbeitslosigkeit.

1) Veröffentlicht als Verordnung Nr. 10 im Amtsblatt der Europäischen
Gemeinschaften Nr. 56/60, S. 1199 ff.; eine gleichlautende Ver-
ordnung erging am 24.7.1961 als Verordnung Nr. 14 zur Durchfüh-
rung einer Lohnerhebung bei weiteren Industriezweigen (Amtsblatt
Nr. 55/61, S. 1054 ff.). Weitere Verordnungen hierzu finden sich
im Amtsblatt Nr. 41/62, S. 1277 ff., Nr. 133/62, S. 2841 ff.,
Nr. 188/64, S. 3634 ff.

2) Vgl. hierzu Alder, Claudius, a.a.O., S. 146, speziell Fußnote 447

Der Vertrag sieht daher mit dem Europäischen Sozialfonds (Art. 123-128) ein Instrument vor, mit dessen Hilfe die finanziellen und beruflichen Härten der von der Umstellung betroffenen Arbeitnehmer gemildert oder beseitigt werden sollen.

a) Aufgaben des Europäischen Sozialfonds

Zweck und Aufgabe des Sozialfonds ist es, die berufliche Verwendbarkeit und die örtliche und berufliche Freizügigkeit der Arbeitskräfte innerhalb der Gemeinschaft zu fördern. Die Hilfe wird jedoch nicht unmittelbar an die einzelnen Arbeitnehmer gewährt; vielmehr erstattet er auf Antrag 50 v.H. der Kosten, die einem Mitgliedstaat oder einer Körperschaft des öffentlichen Rechts aus der Gewährung einiger im Vertrag genau festgelegter sozialer Hilfen tatsächlich entstanden sind. Sie umfassen die 50 %ige Kostenübernahme der aufgewandten Kosten

für die Berufsumschulung arbeitsloser
Arbeitskräfte,
für die Umsiedlung arbeitsloser Arbeits-
kräfte,
für die Beibehaltung des gleichen Lohn-
standes der von einer Umstellung betrof-
fenen Arbeitnehmer bis zur vollständigen
Wiederbeschäftigung.

Es bleibt jedoch den einzelnen Mitgliedstaaten überlassen, ob, in welcher Höhe und in welchem Umfang sie solche Hilfen entwickeln. Für den einzelnen Arbeitnehmer sind daher die nationalen Regelungen maßgebend.¹⁾ Die Mittel des Sozialfonds können daher nur für die Unterstützung und Wiedereingliederung beschäftigungslos gewordener Arbeitskräfte in den Arbeitsprozeß Verwendung finden.

b) Voraussetzungen für die Gewährung von Zuschüssen

Um eine Beteiligung des Fonds an den Kosten der vorgenannten Maßnahmen zu bewirken, müssen die EWG-Mitgliedstaaten und die von der EWG-Kommission bestätigten antragsberechtigten Körperschaften des öffentlichen Rechts eine Reihe von Voraussetzungen beachten, die das neue

1) Andererseits darf jedoch erwartet werden, daß die nationalen Maßnahmen und Rechtsvorschriften an die Durchführungsbestimmungen des Europäischen Sozialfonds angepaßt werden, um vom Fonds die Hälfte der aufgewendeten Kosten zurückerstattet zu bekommen.

Beschäftigungsverhältnis der umgeschulten oder umgesiedelten Arbeitskräfte sowie die Mindestdauer ihrer produktiven Tätigkeit betreffen.

Der Zuschuß des Fonds zu den Kosten für die Berufsumschulung ist an die Bedingung geknüpft, daß die arbeitslosen Arbeitskräfte nur in einem neuen Beruf beschäftigt werden konnten und daß sie seit mindestens sechs Monaten wieder eine produktive Beschäftigung gefunden haben. Außerdem muß die Berufsumschulung notwendig gewesen sein, da sie in einem dem früheren ähnlichen und gleichwertigen Beruf oder - sofern sie noch nicht als Arbeitnehmer erwerbstätig gewesen sind - keine ihren normalen Arbeitsmöglichkeiten entsprechende Beschäftigung finden konnten.¹⁾ Diese Voraussetzungen sind dadurch motiviert, Zuschüsse der Gemeinschaft nur dort zu gewähren, wo der Einsatz von Geldmitteln nationaler Dienststellen im Sinne der Vertragsvorschriften notwendig war und das gewünschte Resultat erbracht hat.

Der Zuschuß zu Umsiedlungsbeihilfen ist an die Bedingung geknüpft, daß die arbeitslosen Arbeitskräfte zur Aufnahme einer neuen produktiven und nicht saisonbedingten Beschäftigung veranlaßt waren, innerhalb der Gemeinschaft einen neuen Wohnsitz zu wählen; außerdem müssen sie dort seit mindestens sechs Monaten eine neue produktive Beschäftigung gefunden haben. Auch muß es ihnen an ihrem alten Aufenthaltsort unmöglich gewesen sein, in einem ihrem früheren ähnlichen oder gleichwertigen Beruf Arbeitsmöglichkeiten zu finden.²⁾

Der Zuschuß zugunsten der Arbeitnehmer, welcher bei Umstellung eines Unternehmens gewährt wird, ist an die Bedingung geknüpft,

daß die betreffenden Arbeitnehmer in diesem Unternehmen seit mindestens sechs Monaten erneut im vollen Umfang beschäftigt sind,

daß die beteiligte Regierung vorher einen von diesem Unternehmen aufgestellten Plan für die Umstellung und deren Finanzierung vorgelegt hat und

daß die Kommission diesem Umstellungsplan vorher zugestimmt hat.

1) Vgl. Art. 125 EWGV und Art. 4,1 der Verordnung Nr. 9 des Rats der EWG über den Europäischen Sozialfonds vom 31.5.1960, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 31.8.1960 sowie hektographierte Ausgabe vom 31.5.1960, Dok.Nr. 342/60

2) Vgl. Art. 7 der Verordnung Nr. 9 vom 31.5.1960 (hektographierte Ausgabe), a.a.O., S. 7

Auf diese Weise soll sichergestellt werden, daß nur Umstellungen durch soziale Hilfen gefördert werden, wenn sie einen dauerhaften Erfolg versprechen. Als Umstellung im Sinne des Europäischen Sozialfonds gilt jede nicht vorübergehende Änderung des Produktionsprogrammes eines Betriebes oder einer Betriebsabteilung mit eigenem Produktionsprogramm, sofern dieses Programm grundlegend beeinflusst wird und die Herstellung neuer Erzeugnisse zum Ziel hat, welche sich "von den bisher gefertigten in anderer Weise als durch Verbesserungen oder Ergänzungen unterscheiden."¹⁾ Zuschüsse werden für alle Aufwendungen gewährt, die sich aus der Beibehaltung des gleichen Lohnstandes der von der Umstellung betroffenen Arbeitnehmer ergeben. Der 'gleiche Lohnstand' wird dabei als die "Beibehaltung des Bruttoarbeitsverdienstes in Höhe von 90 % zuzüglich derjenigen finanziellen Leistungen, die zur Erhaltung der mit diesen verbundenen gesetzlichen und außergesetzlichen Vorteile erforderlich sind" definiert.²⁾

Eine besondere Voraussetzung für die Beanspruchung der Hilfe des Europäischen Sozialfonds bei der Eingliederung arbeitsloser Arbeitnehmer in den Arbeitsprozeß ist in Art. 3 Abs. 2 der Verordnung Nr. 9 niedergelegt, welcher bestimmt, daß die Vorschriften über die Berufsumschulung arbeitsloser Arbeitskräfte auf die normale Ausbildung, insbesondere für Jugendliche, keine Anwendung finden. Die Berufsausbildung fällt damit ausdrücklich nicht in den Aufgabenbereich des Europäischen Sozialfonds. Andererseits werden jedoch arbeitslos gemeldete Arbeitnehmer bereits von ihrem 16. Lebensjahr an als förderungswürdig anerkannt³⁾, so daß es in der Praxis oft unmöglich ist, hier klare Grenzen zu ziehen.

Zwar wird in Art. 1 der Verordnung Nr. 9 darauf hingewiesen, daß dem Europäischen Sozialfonds auch einmal die Aufgabe übertragen werden kann, "... im Rahmen der Durchführung einer gemeinsamen Politik der Berufsausbildung gemäß Art. 128 des Vertrages ..." wirksam zu werden, doch kann diese Aufgabenerweiterung beim derzeitigen Stand "der unterschiedlichsten Berufsausbildungsmethoden nicht realisiert werden. Hinzu kommt, daß nach der Konzeption des Europäischen Sozialfonds nur

1) Vgl. Art. 9 der Verordnung Nr. 9 vom 31.5.1960 (hektographierte Ausgabe), a.a.O., S. 7

2) Art. 11 der Verordnung Nr. 9 vom 31.5.1960

3) Vgl. Art. 2 der Verordnung Nr. 9 vom 31.5.1960

Maßnahmen der Mitgliedstaaten oder der Körperschaften des öffentlichen Rechts auf Zuschuß rechnen können."¹⁾ Für Träger der Berufsausbildung, die nicht zu dem vorgesehenen Kreis der Antragsberechtigten gehören, würde dies jedoch unvermeidlich zu einer Diskriminierung führen.

c) Der Europäische Sozialfonds als
sozialpolitisches Instrument

Die Bestimmungen der Verordnung Nr. 9 machen deutlich, daß man bemüht war, die Mittel des Europäischen Sozialfonds so elastisch wie nur irgend möglich einsetzen zu können.

Schon bei der Aufstellung des Rom-Vertrages war man sich darüber im klaren, daß die Errichtung des Gemeinsamen Marktes durch die Erweiterung der Absatzgebiete und die Verschärfung des Wettbewerbs schwierige Strukturprobleme sektorieller und regioneller Art auslösen würde und daß die daraus sich ergebenden sozialen und politischen Spannungen den Weg zur europäischen Einigung gefährden könnten. Die Besorgnis über die sozialen und wirtschaftlichen Folgen, die sich aus diesen strukturellen und regionalen Unterschieden ergeben können, tritt daher deutlich an verschiedenen Stellen hervor.²⁾ Will man daher aus der fortschreitenden Integration wirtschaftlichen und sozialen Gewinn für alle ziehen, dann gilt es, die großen Unterschiede in den Lebensbedingungen und im wirtschaftlichen Entwicklungsstand der europäischen Regionen fortschreitend zu verringern. Die im Vertrag herausgestellte Aufgabe einer "harmonischen Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft und einer ständigen und ausgewogenen Wirtschaftsausweitung ist ohne eine aktive Regionalpolitik nicht zu erfüllen,"³⁾ die gesunde Regionalstrukturen zu schaffen hat.

Wenn man unter Politik die Anstrengungen der Behörden versteht, bestimmte Ziele unter Einsatz von geeigneten Mitteln zu erreichen, dann besteht Strukturpolitik darin, "die wichtigsten wirtschaftlichen Strukturfaktoren durch relevante Maßnahmen im Sinne der gewählten

1) Heise, Bernt: Der Europäische Sozialfonds, in: Die EWG als Sozialgemeinschaft, a.a.O., S. 77

2) Vgl. z.B. die Präambel zum EWG-Vertrag, ferner Art. 92 des Vertrages, der ausdrücklich eine Ausnahme von dem Prinzip des Verbots staatlicher Produktionssubventionen zugunsten bestimmter struktur- oder regionalpolitischer Ziele bewilligt.

3) EWG-Kommission: Aktionsprogramm für die zweite Stufe, a.a.O., Ziff. 121, S. 68

Ziele zu beeinflussen."¹⁾ Im Falle der EWG richtet sich die Strukturpolitik nach den im Vertrag vorgesehenen Zielen und Instrumenten. Das wesentlichste Instrument ist natürlich der Gemeinsame Markt selbst samt den Gemeinschaftsorganen mit ihren anerkannten Zuständigkeiten und den Auflagen für die Mitgliedstaaten; darüber hinaus ist jedoch als besonderes im Vertrag vorgesehenes institutionelles Instrument zur Struktur- und Regionalpolitik der EWG neben der Europäischen Investitionsbank der Europäische Sozialfonds zu nennen.

Eine Strukturpolitik, die die Industrialisierung zurückgebliebener Gebiete zum Ziel hat, muß durch eine entsprechende Beschäftigungspolitik ergänzt werden. Hier gilt es vor allem, einen entsprechenden Stamm von Facharbeitern zu schaffen, die entweder durch Umschulung ansässiger arbeitsloser Arbeitnehmer oder durch Umsiedlung von arbeitslosen Fachkräften, die an ihrem bisherigen Wohnsitz keine Beschäftigungsmöglichkeit finden, gewonnen werden können. Der Europäische Sozialfonds kann daher neben seiner primär sozialpolitischen Aufgabenstellung nach Auffassung der EWG-Kommission in Zukunft eine verstärkte Bedeutung als Instrument der Beschäftigungspolitik erlangen. Sie schreibt hierzu:

"Ein wichtiges Instrument der gemeinschaftlichen Beschäftigungspolitik sollte der Sozialfonds sein. Die Erfahrungen der ersten Jahre haben nach Ansicht der Kommission gezeigt, daß dem Fonds nicht nur die Rolle einer Ausgleichskasse für die von den Mitgliedstaaten für die Berufsumschulung gemachten Aufwendungen zukommen sollte, sondern daß der Fonds, um seine Zweckbestimmung ganz zu erfüllen, auch die Möglichkeit haben muß, in diesem Bereich Initiativen und Maßnahmen in den Ländern anzuregen."²⁾

So ist unter anderem zu prüfen, ob der Sozialfonds neben den Umschulungsbeihilfen für Arbeitslose und Unterbeschäftigte nicht auch Umschulungsbeihilfen gewähren soll für Arbeitnehmer, die zwar noch beschäftigt sind, deren Arbeitsplatz aber bedroht ist; Ursache hierfür könnte mangelnde Qualifikation sein, oder ihre Eignung entspricht nicht mehr den Anforderungen der modernen Produktionstechnik. Ferner könnte der Sozialfonds für Lohnausgleichszahlungen an Arbeitnehmer herangezogen

1) Ridder, V.A. de: Probleme der Struktur- und der Regionalpolitik der EWG, in: Möglichkeiten und Wege zu einer europäischen Wirtschaftsverfassung, Internationale Tagung der Sozialakademie Dortmund, Berlin 1964, S. 62

2) EWG-Kommission: Aktionsprogramm, a.a.O., Ziff. 77, S. 53

gen werden, die ihren Arbeitsplatz durch Betriebsstillegung verloren haben und nun auf eine Wiederbeschäftigung in einem dort neu anzusiedelnden Unternehmen warten.¹⁾

Das setzt jedoch voraus, daß Verfahren gefunden werden, die es dem Fonds und der Kommission gestatten, über den ursprünglichen Aufgabenbereich der Kostenerstattung hinaus in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten entsprechende Programme zu entwickeln und die entsprechenden Mittel zur Verfügung zu stellen.

Die Finanzierung des Fonds erfolgt aus Mitteln, die von den Mitgliedstaaten aufzubringen sind. Art. 200 EWGV sieht vor, daß die Mittel nach folgendem Finanzierungsschlüssel aufgebracht werden:

Belgien	8.8 v.H.	Italien	20.0 v.H.
Deutschland	32.0 v.H.	Luxemburg	0.7 v.H.
Frankreich	32.0 v.H.	Niederlande	7.0 v.H.

Damit weicht dieser Finanzierungsschlüssel vom Verteilungsschema für den allgemeinen Haushalt der Gemeinschaft ab, in dem Frankreich, Italien und Deutschland je 28 % aufzubringen haben. Trotzdem ist der Sozialfonds kein selbständiges Zweckvermögen (vgl. Art. 124, 20C und 203 EWGV), sondern ein "Teil des allgemeinen Haushalts der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, für den zwar besondere Bestimmungen über die Feststellung, die Aufbringung der Mittel, ... deren Verwendung und Verwaltung gelten, der aber nicht Träger eines Sondervermögens ist."²⁾

Der Vorteil der Beihilfen des Europäischen Sozialfonds für die Mitgliedstaaten liegt darin, daß sie bei Erfüllung der einschlägigen Voraussetzungen 50 % ihrer Aufwendungen für Berufsumschulung etc. aus dem Fonds zurückvergütet erhalten. Damit können sie im Rahmen der Berufsumschulung, der Umsiedlung von arbeitslosen Arbeitskräften etc. ihre Aktivität auf diesen Gebieten verdoppeln, ohne gegenüber dem bisherigen Stand weitere eigene Mittel einsetzen zu müssen.

Der Europäische Sozialfonds ist daher "das Hauptinstrument für die

1) Vgl. EWG-Kommission: 8. Gesamtbericht, Juni 1965, Ziff. 253, S. 247 f.

2) Knolle, Herbert: Der Europäische Sozialfonds, in: Sozialer Fortschritt, a.a.O., Heft 3, 1960, 9. Jg., S. 69

Koordinierung einer harmonischen und wirtschaftlichen Entwicklung."¹⁾ Da die vom Fonds gewährten Beihilfen nicht zurückgezahlt werden müssen, sind sie gleich bedeutungsvoll für den sozialen und ökonomischen Bereich. Beihilfen aus dem Sozialfonds sind einerseits Stützen für den Produktivitätsfortschritt im Gemeinsamen Markt, andererseits tragen sie auch zu der für die Wahrung des sozialen Friedens erforderlichen Vollbeschäftigungspolitik bei.

4. Grundsätze einer gemeinsamen Berufsausbildungspolitik

Die Berufsausbildung hat ebenso wie die Freizügigkeit der Arbeitnehmer eine sozial- und eine wirtschaftspolitische Seite; einerseits bemüht sie sich, das sittliche und materielle Niveau der Beschäftigten zu heben, den Bildungsstand und die persönlichen Fähigkeiten zu steigern und dadurch die Arbeitsmöglichkeiten zu verbessern. Andererseits muß sie fortlaufend den wirtschaftlichen Voraussetzungen und dem technischen Stand angepaßt werden, um den wirtschaftlichen Bedürfnissen Rechnung tragen zu können.

Die Unterzeichner des Vertrages zur Gründung der EWG haben dieser Notwendigkeit bereits bei Festlegung der Vertragsvorschriften Rechnung getragen und in Art. 128 hinsichtlich der Berufsausbildung die Aufstellung allgemeiner Grundsätze zur Durchführung einer gemeinsamen Politik vorgeschrieben, worauf der Rat am 2.4.1963 die "allgemeinen Grundsätze über die Durchführung einer gemeinsamen Berufsausbildungspolitik" gebilligt hat.²⁾

Der Terminus "Gemeinsame Politik" wurde von der EWG-Kommission als gemeinschaftliche Politik interpretiert³⁾, während der Ministerrat unter einer "gemeinsamen Politik" nur versteht, daß die Mitgliedstaaten

1) Lücke, Hermann: Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und ihre sozialen Probleme, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Nr. 1, Köln 1961, S. 49

2) Diese Grundsätze, auf die an anderer Stelle noch einzugehen ist, sind auf Vorschlag der Kommission durch Beschluß des Ministerrats zu verbindlichem europäischen Recht geworden; trotzdem bieten sie den unterschiedlichen nationalen Systemen noch genügend Spielraum. - Vgl. hierzu: Kersten, Otto: Gemeinsame Berufsausbildungspolitik, in: Die EWG als Sozialgemeinschaft, a.a.O., S. 81, sowie Knolle, Herbert: Die gemeinsame Politik der Berufsausbildung in der EWG, in: Bundesarbeitsblatt, 14. Jg., Nr. 12/1963, S. 379 f.

3) Vgl. EWG-Kommission: Aktionsprogramm für die zweite Stufe, a.a.O., Ziff. 75/76, S. 52

bei der Aufstellung von Programmen und der Verwirklichung von Vorhaben der Berufsausbildung die im Beschluß vom 2.4.1963 festgesetzten allgemeinen Grundsätze zu beachten haben. Gleichzeitig kommt damit zum Ausdruck, daß die Aufstellung und Verwirklichung von Programmen der Berufsausbildung im wesentlichen auf der nationalen Ebene erfolgen soll.

Trotzdem mißt die EWG-Kommission der gemeinsamen Berufsausbildungspolitik für die Beschäftigungspolitik auf der Ebene der Gemeinschaft große Bedeutung bei. Nach ihrer Auffassung kann hier "eine wirksame und die anderen Instrumente der Gemeinschaft (Sozialfonds, Freizügigkeit) koordinierende Berufsausbildungspolitik, insbesondere auch unter Berücksichtigung der technologischen Entwicklung und sonstiger Veränderungen, einen entscheidenden Antrieb für die Mobilität der Arbeitskräfte in geographischer wie in beruflicher Hinsicht innerhalb der Gemeinschaft liefern."¹⁾

Dies setzt jedoch eine umfassende Kenntnis aller Gegebenheiten und Veröffentlichungen über die Methoden und den Stand der Ausbildung in der Gemeinschaft voraus. Neue Ausbildungswege, moderne Lehrmittel und Ausbildungsunterlagen müssen jedem für die Berufsausbildung Verantwortlichen in den Mitgliedstaaten zugänglich sein; ein direkter Erfahrungsaustausch über Berufsausbildung zwischen den Mitgliedstaaten und der EWG-Kommission können hier eine nutzbringende Zusammenarbeit gewährleisten. Gleichzeitig wird damit der Grundstein zu einer schrittweisen Angleichung des Ausbildungsniveaus innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten des Gemeinsamen Marktes gelegt. Aber auch die innerhalb der einzelnen Länder selbst bestehenden Unterschiede in den Berufsausbildungssystemen müssen beseitigt werden, da eine Harmonisierung auf Gemeinschaftsebene nur dann erfolgreich durchgeführt werden kann, wenn zuvor die innerstaatlichen Unterschiede beseitigt wurden.

Die Pläne zum wirksamen Funktionieren des einheitlichen europäischen Wirtschaftsgebietes werden nur dann Erfolg haben, wenn die wirtschafts- und sozialpolitischen Bemühungen sowohl der Gemeinschaftsorgane als auch der Mitgliedstaaten durch eine - in den gesetzten Zielen aufeinander abgestimmte - Erziehungspolitik der einzelnen Länder unterstützt wird. Wenn auch dieses erste Grundkonzept einer gemeinsamen

1) Vgl. EWG-Kommission: Aktionsprogramm für die zweite Stufe, a.a.O. Ziff. 76, S. 52

europäischen Berufsausbildungspolitik zunächst nur einen allgemeinen Rahmen mit Grundanforderungen für die Ausbildung abgibt, so werden doch die sich künftig daraus entwickelnden konkreten Maßnahmen "richtungsgewisend für die spätere europäische Berufsausbildung"¹⁾ sein.

5. Bedeutung und Aufgabe der Gewerkschaften in der EWG

All dies läßt erkennen, daß der soziale Fortschritt in der EWG und die Verwirklichung der gemeinsamen Sozialpolitik nicht durch schematische Vertragserfüllung herbeigeführt werden können; der Vertrag sieht sozialpolitische Regelungen nur insoweit vor, als sie für das reibungslose Funktionieren der EWG von Bedeutung sind. Eine europäische Sozialpolitik hat nur dann eine echte Chance, wenn sie von den wirksamen politischen Kräften in der EWG nachdrücklich gefordert und getragen wird. Hierbei richtet sich die Hoffnung der Arbeitgeber in der EWG vor allem auf die Gewerkschaften, da die institutionelle Stellung des Europäischen Parlaments, das sich bisher stets zum Befürworter dieser Sozialpolitik gemacht hat, nicht stark genug ist, um die Mitgliedstaaten zu entsprechenden Lösungen zu veranlassen.

In der Gemeinschaft werden immer mehr Arbeitnehmer in Unternehmen beschäftigt, die durch "Zusammenschlüsse, Produktionsabsprachen, Patent-austausch oder Lieferabkommen ihre nationale Beschränkung überwunden haben ..." ²⁾ Die Gewerkschaften bleiben dagegen bei aller Bereitschaft zu internationaler Zusammenarbeit in ihrer Aktivität auf den nationalen Raum verwiesen; Lohnkämpfe müssen weiterhin im nationalen Raum ausgetragen werden, da die entsprechenden gesetzlichen Regelungen der einzelnen Mitgliedstaaten recht unterschiedlich sind. Die Unternehmen können dagegen auf übernationaler Ebene Gegenmaßnahmen einleiten.

Seit Beginn der Integrationsbewegung haben sich sowohl die freien als auch die christlichen Gewerkschaften in der Form von europäischen Sekretariaten zusammengeschlossen, die Einfluß auf die Arbeit der

1) Kersten, Otto, a.a.O., S. 90

2) Apel, Hans: Europas neue Grenzen, Erster Band: Der gemeinsame Markt, Köln-Berlin 1964, S. 131 f. Als Beispiel für die Form der Zusammenschlüsse kann die UNICE, die Union des Industries de la Communauté Européenne genannt werden; dieser Dachverband der nationalen Industrieverbände vertritt nicht nur deren Politik, sondern entwickelt eigene Vorstellungen, auf die sich die nationalen Verbände einstellen.

EWG-Organen nehmen. Obgleich die Zusammenarbeit der Gewerkschaftsvertreter im Wirtschafts- und Sozialausschuß, dessen Mitglieder sich zu etwa einem Drittel aus Vertretern der nationalen Gewerkschaftsverbände zusammensetzen, koordiniert wird, arbeiten die einzelnen Gewerkschaftsverbände bisher nur in einer Art "unverbindlicher Europa-Solidarität" zusammen.¹⁾ Wollen die Gewerkschaften ihren Aufgaben als Arbeitnehmervertreter bei der Verwirklichung der neuen Sozialpolitik gerecht werden, bedarf es aber der Schaffung einer "gemeinsamen Spitze mit gemeinsamem Willen und entsprechender Aktion, ... um in gleichzeitiger Verpflichtung gegenüber dem Gemeinwohl die Interessen der Arbeitnehmerschaft wirkungsvoll zu vertreten."²⁾

Die Wirtschaft des Gemeinsamen Marktes wird in weiten Bereichen zunehmend durch Unternehmenszusammenschlüsse gekennzeichnet, die zur Durchsetzung des technischen Fortschrittes und zur Senkung der Produktionskosten notwendig werden. Soll jedoch der Integrationsgewinn nicht allein in ihre Taschen fließen, so müssen Kräfte vorhanden sein, die dieser Machtentfaltung entgegenwirken. Die Gewerkschaften und der schrittweise Ausbau ihrer Mitbestimmung in den Unternehmen können hier wirksame Gegenkräfte entwickeln. Aus diesem Grund ist eine starke Gewerkschaftsbewegung in der EWG nicht nur zur Durchsetzung des sozialen Fortschritts, sondern auch zur Sicherung des Gleichgewichts der Kräfte von entscheidender Bedeutung.³⁾

Diese Auffassung vertritt auch das Europäische Parlament, das in seinem Bericht über die soziale Harmonisierung feststellt, daß diese u.a. durch die Entwicklung von den nationalen Gewerkschaften zu einer europäischen Gewerkschaftsbewegung beschleunigt werden könnte.⁴⁾

VI. Begriff und Umfang der sozialen Harmonisierung

Ganz unabhängig von den verschiedenen Argumenten, die für eine soziale Harmonisierung ins Treffen geführt werden können, bereitet bereits eine allgemein befriedigende Definition dieses Begriffs Schwierigkeiten. Art. 118 des Rom-Vertrages - der zwangsläufig als mit der Erreichung

1) Vgl. Apel, Hans, a.a.O., S. 132

2) ebenda, S. 135

3) Vgl. ebenda, S. 136

4) Nederhorst, Gerard M.: Bericht im Namen des Sozialausschusses über die soziale Harmonisierung, 14.11.1961, Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente 1961-62, Dok.Nr. 87, Ziff. 21, S. 10

der Ziele des Art. 117 in enger Verbindung stehend angesehen werden muß - schreibt eine enge Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten auf sozialem Gebiet vor, um die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen anzustreben und zu erreichen. Das Mittel hierzu ist zwar im Vertrag nicht ausdrücklich angegeben, kann aber nur eine soziale Harmonisierung sein, in einem stärkeren Ausmaß, als sie durch das Wirken des Gemeinsamen Marktes und die für die Entwicklung notwendige normative Angleichung automatisch und notwendigerweise bedingt wird.

1. Definition des Begriffes 'Soziale Harmonisierung'

a) Die Terminologie der europäischen Verträge

Bei der Behandlung der Verbesserung der sozialen Bedingungen bedienen sich die europäischen Verträge einer unklaren Terminologie. So wird im EGKS-Vertrag in diesem Zusammenhang der Begriff 'anzugleichen'¹⁾ verwendet, während Art. 117 des EWG-Vertrages von einer 'Abstimmung der Sozialordnungen' spricht; darüber hinaus finden sich im EWG-Vertrag noch die Begriffe 'Angleichung' und 'Koordinierung', die allerdings - ausgenommen Art. 117 - nicht im Zusammenhang mit der Sozialpolitik, sondern bei der Gestaltung anderer Sachbereiche des Gemeinsamen Marktes Verwendung finden.²⁾

Diese terminologischen Unterschiede legen die Frage nahe, ob es sich hierbei um den Ausdruck verschiedener Grade der Integration handelt, und welche Stellung hierbei die soziale Harmonisierung einnimmt.

Im Bericht des Europäischen Parlaments über die soziale Harmonisierung³⁾ wird der Versuch unternommen, eine Abstufung der verschiedenen Begriffe der sozialpolitischen Integration vorzunehmen. In Anlehnung an die Ausführungen im Kommentar zum Vertrag über die EWG von Wohlfahrt u.a.⁴⁾ wird folgende Abstufung der Intensitätsgrade aufgestellt:

- 1) Vgl. Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl vom 18.4.1951 (BGBl 1952 II, S. 447), Art. 3 Ziff.e
- 2) z.B. 'Angleichung' an den EWG-Zolltarif (Art. 23 f., 26), 'Angleichung' von Rechts- und Verwaltungsvorschriften, 'Koordinierung' der Handelspolitik der EWG-Länder (Art. 111), 'Koordinierung' der Wirtschafts- und Währungspolitik der EWG (Art. 105)
- 3) Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente 1961-1962, Dok.Nr. 87 vom 14.11.1961 - Bericht im Namen des Sozialausschusses über die soziale Harmonisierung, von G.M. Nederhorst, Berichterstatter
- 4) Wohlfahrt-Everling-Glaesner-Sprung: Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Kommentar zum Vertrag, Berlin und Frankfurt 1960

Der Begriff Vereinheitlichung stellt auf die völlige Gleichheit in allen Einzelheiten ab und schränkt den Spielraum jedes Mitgliedstaates auf ein Minimum ein.

Der Begriff Angleichung verlangt neben einer in den Grundzügen übereinstimmenden Ausrichtung der Mitgliedstaaten ebenfalls im wesentlichen entsprechende Einzelregelungen, bei denen jedoch ein erheblicher Spielraum für jeden Mitgliedstaat bestehen bleibt.

Dagegen verlangt der Begriff Koordination nicht, daß in allen Mitgliedstaaten dieselben Maßnahmen ergriffen werden; vielmehr wird nur eine gegenseitige Abstimmung der Regelungen in den Grundzügen erforderlich, so daß in den Mitgliedstaaten ein wenigstens annähernd vergleichbares Niveau erzielt wird. Doch muß eine einheitliche Tendenz aller Maßnahmen angestrebt werden und sichergestellt sein, daß alle Maßnahmen in den Mitgliedstaaten dem gleichen, im Vertrag vorgesehenen Zweck dienen.

Das Entscheidende an diesen Versuchen einer Definition der unterschiedlichen Begriffe ist die Herausstellung der Tatsache, daß bei allen Regelungen den Mitgliedstaaten ein größerer oder kleinerer Spielraum bleibt. Der Begriff der Harmonisierung wird im Vertrag nicht erwähnt oder definiert. Auch in den Kommentaren zum Rom-Vertrag findet sich keine Definition des Begriffs 'Soziale Harmonisierung'; es wird nur gesagt, daß er weniger als Angleichung aber mehr als Koordinierung ist.¹⁾ Nach Ansicht des Europäischen Parlaments kann eine genaue Grenze zwischen den einzelnen Begriffen nicht gezogen werden. "Jeder dieser Begriffe bedeutet weiter nichts, als daß erst im Laufe der weiteren Wirtschaftsentwicklung und der Beratungen sich herausstellen kann, wie weit man sich einander nähern muß."²⁾ Unserer Ansicht nach ergibt sich jedoch zwangsläufig die Folgerung, daß der Begriff der Harmonisierung, ebenso wie alle vorgenannten Begriffe, der künftigen Entwicklung einen gewissen Spielraum läßt, der davon abhängt, was sich zur Erreichung des Vertragszieles als notwendig erweist.

1) Vgl. Groeben/Boeck: Kommentar zum EWG-Vertrag, Bd. I, Vorbemerkung zu Art. 117, Ziff. 2, S. 443: Unter Harmonisierung versteht man "nicht die Herstellung einer formalen Identität der einzelstaatlichen Regelungen, sondern vielmehr ... deren gegenseitige Abstimmung im Sinne materiell gleicher Wirkungen."

2) Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente 1961-1962, a.a.O., S. 5

b) Die zwei Gesichtspunkte der Harmonisierung

Der EWG-Vertrag unterscheidet nicht nach Beweggründen und läßt deshalb nicht die beiden gegensätzlichen Gesichtspunkte der Forderung nach sozialer Harmonisierung hervortreten. Der die Sozialvorschriften des Vertrages einleitende Satz, "die Mitgliedstaaten sind sich über die Notwendigkeit einig, auf eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen hinzuwirken und dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen," gibt dem Kapitel auch dort noch einen sozialen Anspruch, wo weniger die soziale Besserstellung der Arbeitnehmer als vielmehr die Gleichschaltung der Wettbewerbsbedingungen von den Vertragsautoren angestrebt wurde.¹⁾

ba) Der wirtschaftliche Gesichtspunkt

Die Industrien in der EWG verfolgen mit der sozialen Harmonisierung andere Ziele als die Gewerkschaften. Sie fordern, sofern sie in Ländern mit hohem oder vermeintlich hohem Niveau der Löhne und Lohnnebenkosten angesiedelt sind, eine Angleichung des Niveaus der übrigen Länder aus Wettbewerbsgründen. Sozialharmonisierung ist, wird sie von den Arbeitgebern gefordert, ein Kosten- und Wettbewerbsbegriff. Sie unterstellen dabei, daß die Differenziertheit der Soziallasten, die den nationalen Wirtschaften in Europa auferlegt sind, einer der Hauptgründe für die Schwierigkeiten ist, die der Verwirklichung der europäischen Einheit entgegenstehen.²⁾ Wie wir jedoch bereits gesehen haben, ist die absolute Höhe der Arbeitskosten bei der Schaffung des Gemeinsamen Marktes zunächst grundsätzlich ohne verzerrende Wirkungen für den gemeinsamen Wettbewerb, wenn diese absoluten Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten durch den sich frei bildenden Wechselkurs ausgeglichen werden.

1) Vgl. Hellmann, Rainer: Sozialharmonisierung mit zwei Gesichtern, in: Der Volkswirt, Nr. 19, Mai 1958, Frankfurt/M.

2) Vgl. Riess, Arthur: Harmonisierung der europäischen Soziallasten, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, a.a.O., Heft 2, 6. Jg., Februar 1955, S. 105. Vgl. hierzu auch die Ansicht von Ramadier, der gleiche Arbeitskosten als Voraussetzung für die Schaffung des gemeinsamen Marktes fordert, da "die Länder und Industrien, die die niedrigsten Löhne zahlen, die ein weniger günstiges System der sozialen Sicherheit besitzen und vielleicht die härtesten Arbeitsbedingungen aufweisen, zu weniger hohen Selbstkosten gelangen." Ramadier, Paul: Die europäische Integration sozialpolitisch gesehen, in: Sozialer Fortschritt, 3. Jg. (1954), S. 8

Eine gewisse Verwirrung hinsichtlich der konträren Auffassung der beiden Gesichtspunkte der sozialen Harmonisierung ist auch dadurch entstanden, daß von seiten der Gewerkschaften die Forderung nach einem einheitlichen Europäischen Sozialsystem erhoben wird. Wie hierzu der Generalsekretär des Europäischen Gewerkschaftssekretariats des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften, H.G. Buiters, auf der Europäischen Konferenz über die Soziale Sicherheit erklärte, sehen die Gewerkschaften "das Zustandekommen einer Harmonisierung als eine Generalisierung derjenigen Systeme an, die einen ausreichenden und umfassenden Schutz garantieren."¹⁾ Sie drücken damit gleichzeitig aus, daß für sie die soziale Harmonisierung in erster Linie eine Einkommens- und Lebenshaltungsfrage ist. Für die Gewerkschaften steht bei dem Problem der sozialen Harmonisierung der soziale Gesichtspunkt im Vordergrund.

bb) Der soziale Gesichtspunkt

Nach ihrer Ansicht umfaßt die soziale Harmonisierung auf dem Wege des Fortschritts "eine Verringerung der bestehenden Unterschiede in den Lebens- und Arbeitsbedingungen in oder zwischen den Mitgliedstaaten, die von einer ständigen Verbesserung des Gesamtniveaus der Lebens- und Arbeitsbedingungen begleitet wird."²⁾ Damit wird jedoch gleichzeitig zum Ausdruck gebracht, daß die soziale Harmonisierung nicht zu einer Blockierung der weiteren Entwicklung des Lebensstandards der Länder führen darf, die an der Spitze liegen. Jan Kulakowski, Generalsekretär der europäischen Organisation des internationalen Bundes christlicher Gewerkschaften, vertrat diese Auffassung auch auf der Europäischen Konferenz über die Soziale Sicherheit und hob hervor, daß kein Fortschritt erzielt werden kann, "wenn man versuchen würde, die erreichten Positionen in Frage zu stellen oder unter dem Vorwand der Harmonisierung gewisse Vorteile zu ignorieren, um auf einer mittleren Position anzugleichen."³⁾

1) Europäische Konferenz über die Soziale Sicherheit - Ansprachen, a.a.O., S. 33

2) Erklärung der Vertreter der Gewerkschaftsverbände anlässlich der Zusammenkunft mit den Europäischen Parlamentariern (25.9.1958), zitiert nach Heise, Bernt: Möglichkeiten einer europäischen Sozialpolitik, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, a.a.O., 14. Jg., Heft 2, Februar 1963, S. 69

3) Europäische Konferenz über die Soziale Sicherheit - Ansprachen, a.a.O., S. 66

Ähnlich definiert der holländische Sozialist Gerard M. Nederhorst, Berichterstatter des Sozialausschusses des Europäischen Parlaments, die soziale Harmonisierung; er sieht in ihr einen "Prozeß sozialer Verbesserungen, der sich bei den rückständigen Ländern und Gebieten und Gruppen rascher vollzieht als bei den Ländern, Gebieten und Gruppen, die in sozialer Hinsicht begünstigter sind, wobei die soziale Entwicklung der begünstigten Gruppen nicht gebremst, ~~aber~~ die soziale Entwicklung der weniger begünstigten Gruppen durch eine konstruktive Politik gefördert wird."¹⁾

c) Nähere Bestimmung der sozialen Harmonisierung

Um zu einer näheren Bestimmung des Begriffs "Soziale Harmonisierung" zu gelangen, sei zunächst festgestellt, was hierunter nicht verstanden werden soll. Lionello Levi-Sandri, Mitglied der EWG-Kommission, hat in der Plenarsitzung der Europäischen Konferenz über die Soziale Sicherheit vom 10.12.1962²⁾ ausgeführt, daß harmonisieren nicht bedeutet, "die verschiedenen Systeme deckungsgleich zu machen, sondern vielmehr die Beseitigung der zwischen ihnen bestehenden Unterschiede und Widersprüche und aller Verschiedenheiten, die weder durch besondere Bedürfnisse noch durch einen unterschiedlichen Aufbau des Gesellschaftsgefüges oder in Überlieferung und Herkommen ihre Begründung finden." Harmonisierung im Sinne des Vertrages bedeutet ebenso wenig, nach unten zu nivellieren oder das Weiterschreiten der vordersten Berufsgruppen zu bremsen, andererseits kann aber die Besserstellung einzelner Wirtschaftszweige nicht unterschiedslos auf alle anderen ausgedehnt werden, ohne daß die tatsächlichen Umstände berücksichtigt werden, welche solche Unterschiedlichkeiten rechtfertigen können. Vielmehr sind die Sonderbedürfnisse der verschiedenen Völker auch künftig zu berücksichtigen.

So betrachtet wird klar, daß der vom Hauptberichterstatter der Europäischen Konferenz über die Soziale Sicherheit für die soziale Harmonisierung herausgestellte Richtsatz, "in jedem Zweig die Leistungen an die günstigste Regelung anzupassen,"³⁾ auf die Formel Harmonisierung

1) Vgl. Europäische Konferenz über die Soziale Sicherheit - Zusammenfassender Bericht über die Möglichkeiten einer Harmonisierung, a.a.O., S. 4

2) Levi-Sandri, Lionello: Ansprachen, a.a.O., EWG-Dok.Nr. 2106/V/63-D, S. 48 f.

3) Veillon, Charles: Zusammenfassender Bericht über die Möglichkeiten einer Harmonisierung, EWG-Dok.Nr. 2106/V/63-D, S. 29

= Egalisierung hinauslaufen und den zu berücksichtigenden Sonderinteressen einiger Staaten nicht entsprechen würde. Außerdem besteht bei einer rein formalen Egalisierung die große Gefahr, daß der Zusammenhang übersehen wird, in dem ein Punkt eines Systems zu dem ganzen System steht. Damit würde jedoch der "konstruktive Zusammenhang, in dem die einzelnen Regelungen innerhalb eines Landes unter Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse dieses Landes geschaffen worden sind, durch eine formale Abstraktion zerstört werden."¹⁾ Eine Sozialpolitik der Gemeinschaft, die sich an der Egalisierung orientiert, würde nach Ansicht von Jantz bedeuten: "egalisierte Lebensansprüche zu erzeugen, um sie egalisiert zu befriedigen."²⁾

Eine so motivierte soziale Harmonisierung würde nicht nur einen tiefen Eingriff in die geschaffene soziale Ordnung eines Volkes darstellen, sondern auch die soziale Harmonisierung um ihrer selbst willen postulieren. Die soziale Harmonisierung ist aber weder Selbstzweck noch materielles Ziel des Vertrages. Sie stellt vielmehr ein Instrument zur Erreichung des Vertragszieles, die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitskräfte, dar.

Man kann die soziale Harmonisierung nicht darauf beschränken, soziale Unterschiede zu beseitigen, die aus ethischen Gründen nicht hingenommen werden können, oder die einem gesunden Wettbewerb im Wege stehen. Sie hat darüber hinaus die Beseitigung von Dissonanzen zum Inhalt, d.h. alles, was stört oder stören könnte, um die Voraussetzungen für das Zusammenwachsen der verschiedenen Volkswirtschaften zu einem Gemeinsamen Markt zu schaffen. Die Mitberichterstatter der Europäischen Konferenz über die Soziale Sicherheit, Erdmann und Rosoux, haben diese Auffassung der sozialen Harmonisierung wie folgt umschrieben: "Nicht die Schaffung eines Einheitstones, sondern die Abstimmung verschiedener Töne zu einer Harmonie ist der Inhalt der Harmonisierung."³⁾

1) Jantz, Kurt: Soziale Sicherheit innerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in: Deutsche Versicherungszeitschrift, 14.Jg., Nr. 2, Februar 1960, Köln, S. 28.- Auch von seiten der Gewerkschaften wird erkannt, "daß es eine Illusion wäre, eine Harmonisierung nach der Rosinentheorie, also nach dem jeweils besten bestehenden Standard mit dem Ziel einer Gleichheit aller Sozialnormen, vorzunehmen." Göttlicher, Erich: Europas Gewerkschaften zur sozialen Harmonisierung, in: Sozialer Fortschritt, a.a.O., 1958, S. 189

2) ebenda, S. 28

3) EWG-Kommission: Harmonisierungsmöglichkeiten, a.a.O., EWG-Dok.Nr. V/6861/62-D, S. 89

Hieraus läßt sich folgern, daß die soziale Harmonisierung nicht auf dem Wege von isolierten Teilvergleichen und Einzellösungen vorgenommen werden kann, sondern alle wirksamen Faktoren in ihrer Gesamtheit berücksichtigt werden müssen.

Die soziale Harmonisierung - so faßt die EWG-Kommission im Memorandum über das Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe zusammen - besteht darin, "daß wesentliche Ungleichheiten der sozialen Situation zum Verschwinden gebracht werden, ... sowie darin, fortschreitend günstigere Positionen zu erreichen."¹⁾ Während der erste Teil dieser Definition darauf hindeutet, daß unter Harmonisierung die Herstellung einer gewissen Gleichwertigkeit der sozialen Tatbestände in ihrer Gesamtheit verstanden wird, d.h. die Herstellung eines Zustandes im großen und ganzen ausgeglichener sozialer Situationen in den Mitgliedstaaten, beinhaltet der zweite Teil der Definition neben einem materiellen Element - Hebung der Lebenshaltung aller Einwohner - auch eine zeitliche Komponente. Da günstigere Positionen 'fortschreitend' erreicht werden sollen, kann die soziale Harmonisierung nicht statisch gesehen werden; vielmehr kann dieser Vorgang als "dynamisches Geschehen nur in der Form einer progressiven Entwicklung verlaufen;"²⁾ der Prozeß der Angleichung der Lebens- und Arbeitsbedingungen hat sich dabei in einer "dynamisch fortschreitenden Entwicklung in allen Teilen der Gemeinschaft" zu vollziehen, in "Richtung aufeinander zu."³⁾ Diese Entwicklung läßt sich jedoch nicht von heute auf morgen forcieren oder gar zu einem Abschluß bringen. Doch ist zu erwarten, daß die immer weitergreifende Determinierung gemeinsamer Prinzipien, die immer stärkere Ableitung von Folgerungen hieraus und die ständig zunehmende Beseitigung von Abweichungen im Laufe der Zeit zu nationalen Sozialordnungen führen wird, die zwar in der Form, nicht aber im Ergebnis ihrer Maßnahmen unterschiedlich sind.

2. Umfang und Grenzen der sozialen Harmonisierung

Die elementare Voraussetzung für gesunde soziale Verhältnisse ist eine befriedigende Gestaltung der wirtschaftlichen Grundlagen. Indessen be-

1) EWG-Kommission: Aktionsprogramm, a.a.O., Ziff. 78, S. 53

2) Hallstein, Walter: in Ansprachen, EWG-Dok.Nr. 2106/V/63-D, a.a.O., S. 9

3) ebenda, S. 9

steht auch eine umgekehrte Abhängigkeit. Wirtschaftlicher Fortschritt ist im gewissen Umfang auch von neuen sozialen Errungenschaften abhängig. Wie bereits in der Präambel zum Rom-Vertrag niedergelegt ist, soll die Schaffung des Gemeinsamen Marktes zu einer Verringerung des Wohlstandsgefälles führen.¹⁾ Der Gemeinsame Markt wird zwar auf Grund der ihm innewohnenden Dynamik, der auf zwischenstaatlicher Ebene wirksam werdenden Arbeitsteilung, der technischen Rationalisierungsmaßnahmen und der Erhöhung der Massenproduktion zu einem Sozialprodukt führen, welches größer ist als die Summe aller bisherigen nationalen Sozialprodukte. Gleichzeitig ergibt sich damit jedoch die Verpflichtung, diejenigen, die am Entstehen dieses größeren Wohlstandes mitgewirkt haben, an ihm auch teilhaben zu lassen. Es bedarf daher einer Verteilungspolitik, die für alle einen gleichmäßigen, optimalen Anteil am vergrößerten Wohlstand gewährleistet. Ein Mittel hierzu wäre die soziale Harmonisierung, insbesondere auf dem Gebiet der 'Sozialen Sicherheit', eines "der besten und wirksamsten Instrumente zur Korrektur der Vermögensverteilung."²⁾

Bei den Verfassern des EWG-Vertrages läßt sich jedoch in dieser Hinsicht eine interessante Inkonsistenz feststellen: während sie auf Grund der gemachten Erfahrungen im nationalen Bereich die Notwendigkeit sozialer Stabilisatoren und Verteilungsinstrumente eingesehen haben,³⁾ ziehen sie diese Schlußfolgerung auf Gemeinschaftsebene nicht in gleicher Weise; hier sind die Mittel, die der Erhöhung des Lebensstandards dienen sollen, primär wirtschaftlicher Natur. Dies findet offensichtlich seine Begründung in dem liberalen Gedankengut des Vertrages, daß der Marktautomatismus das auf supranationaler Ebene vergrößerte Sozialprodukt allen Bewohnern der Gemeinschaft bestmöglich zukommen läßt. Dem steht die Auffassung vor allem der Gewerkschaftsverbände gegenüber, daß eine Marktwirtschaft von sich aus keine be-

1) In der Präambel des Rom-Vertrages wird dieser Wille von den vertragsschließenden Staaten wie folgt bekundet:

"durch gemeinsames Handeln, den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt ihrer Länder zu sichern ..."

"die stetige Besserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen ihrer Völker als wesentliches Ziel anzustreben,"

"ihre Volkswirtschaften zu einigen und deren harmonische Entwicklung zu fördern, indem sie den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete verringern."

2) Vgl. EWG-Kommission: Harmonisierungsmöglichkeiten, a.a.O., EWG-Dok.Nr. V/6841/62-D, S. 62

3) Jedes echte Gemeinwesen zeichnet sich dadurch aus, daß in wichtigen Bereichen seines Wirtschafts- und Soziallebens ähnliche Bedingungen herrschen.

friedigende Eliminierung der für verschiedene Gesellschaftsschichten im Zuge des Umstellungsprozesses auftretenden Einbußen gewährt.¹⁾

Nach ihrer Ansicht sind daher zur optimalen Realisierung des allgemeinen Wohlstandes in der Gemeinschaft ordnungs- und verteilungspolitische Eingriffe und Stabilisatoren notwendig. Diese Eingriffe und Mittel müssen jedoch dem entsprechenden Wirtschaftsraum adäquat sein, um sowohl eine bestmögliche Sicherung der Lebenslage als auch eine optimale Verteilung des größeren Sozialprodukts zu gewährleisten und die Differenz zwischen bisherigem und vergrößertem Wohlstand nicht nur einer kleinen Schicht zufließen zu lassen.

a) Die soziale Stabilisierung
des vergrößerten Wohlstands

Zur sozialen Stabilisierung und optimalen Verteilung des vergrößerten Wohlstands ist daher eine sozialpolitische Aktivität erforderlich, die sicherlich innerhalb, aber mehr noch außerhalb der Vertragsvorschriften entwickelt werden muß. Vor allem müssen die in den Prinzipien des Vertrages vorhandenen Möglichkeiten und Spielräume im vorgenannten Sinne genutzt werden. Hierbei können die von der EWG-Kommission bereits ausgeführten und noch durchzuführenden Untersuchungen auf dem Gebiet der Arbeitsbedingungen und Arbeitseinkommen, der sozialen Sicherheit sowie der beruflichen Ausbildung und Fortbildung von Nutzen sein. Sie bieten einen Überblick über die jeweiligen wirtschaftlichen, soziologischen und historisch gewachsenen Gegebenheiten eines Landes, so daß sie die Diskussionsgrundlage für alle Harmonisierungsmaßnahmen im sozialen Bereich bilden können. Sie erleichtern darüber hinaus die Bestimmung der Grenzen der sozialen Harmonisierung, worin ja das Hauptproblem für eine europäische Sozialpolitik liegt. Doch darf nicht verkannt werden, daß es sich hier um ein relativ schwaches Mittel der sozialpolitischen Einwirkung handelt.

Daher müssen vor allem die Vertragsartikel, die sozialpolitische Eingriffe auf Gemeinschaftsebene zulassen, im Sinne der sozialen Harmonisierung angewendet werden. Hierunter fallen insbesondere die sich aus den Art. 48 f. (Freizügigkeit), 119 (gleicher Lohn für gleiche Arbeit) und 128 (Berufsausbildung) ergebenden Bestimmungen.

1) Heise, Bernt: Die soziale Stabilisierung des vergrößerten Wohlstands im Gemeinsamen Markt, in: Sozialer Fortschritt, a.a.O., 8. Jg., Nr. 12, 1959, S. 276

Auch mit einem beschäftigungspolitisch richtigen Einsatz von Mitteln des Europäischen Sozialfonds läßt sich von der sozialen Seite her eine Stabilisierung des vergrößerten Wohlstands erreichen. Auf Grund der auf eine Maximierung der Güterproduktion abgestellten Leistungssteigerung der Wirtschaft, die mehr und mehr auf eine weitgehende Automatisierung des Fertigungsablaufs hinauslaufen wird, werden durch die erzwungenen Umstellungsprozesse für bestimmte Gesellschaftsschichten Schwierigkeiten in dem Sinne auftreten, daß sie auf Grund ihrer bisherigen Berufsausbildung im Produktionsprozeß nicht mehr eingesetzt werden können. Hier kann der Europäische Sozialfonds mit seinen Hilfen bei der Berufsumschulung zur sozialen Stabilisierung beitragen, vor allem dann, wenn diese Ausbildung so gestaltet wird, daß eine ständige Anpassung an die Fortschritte auf dem Gebiet der Wirtschaft und der Technik gewährleistet wird.¹⁾

Aber auch die normale Berufsausbildungspolitik muß diesem Ziel dienen, damit sie den Anforderungen gerecht wird, die die harmonische Entwicklung sowohl der einzelnen Volkswirtschaften als auch des gemeinsamen Marktes an die Einsatzmöglichkeit der Arbeitnehmer stellt.

Die hierin liegenden Möglichkeiten zur Förderung der beruflichen Fähigkeiten können in Verbindung mit der Freizügigkeit der Arbeitskräfte dazu beitragen, die Vollbeschäftigung auf Gemeinschaftsebene sicherzustellen. Doch kann aus dieser Freizügigkeit auch eine Gefahr für die Bewahrung des vergrößerten Wohlstands erwachsen, nämlich dann, wenn diese Maßnahmen nicht gleichzeitig durch die Harmonisierung der sozialen Leistungen unterstützt werden. Die unterschiedlichen Leistungen der Sozialversicherungssysteme könnten zu Wanderbewegungen führen, die der ökonomischen Grundlage entbehren und sich nur an den einzelnen Sozialleistungen orientieren. Der Sinn der Freizügigkeit der Arbeitskräfte wäre entstellt, wenn es Familienväter mit vielen Kindern vorzögen, wegen der hohen Kindergeldzulagen nach Frankreich zu gehen, während ältere Arbeitnehmer sich in der Bundesrepublik niederließen, um später in den Genuß der dynamischen Altersrente zu kommen.²⁾

1) Alfred Hooge schreibt hierzu in einem Aufsatz "Praxis der Erwachsenenbildung": "... Im Zeitalter der Automation wird es sinnvoll, den traditionellen Produktionsfaktoren Arbeit, Boden und Kapital einen weiteren hinzuzufügen: Bildung. ... Gemeint ist hier Bildung in ihrem ganzen Umfang, wenn auch im speziellen Fall eine Verengung auf den Begriff der Berufsausbildung zweckmäßig sein kann." (In: Gewerkschaftliche Monatshefte, a.a.O., Heft 9, 15. Jg., September 1964, S. 564 f.)

2) Apel, Hans: Europas neue Grenzen, a.a.O., S. 120 f.

Damit entsteht für die Länder mit vergleichsweise niedrigeren Sozialnormen die ständige Gefahr einer Fluktuation dringend benötigter Arbeitskräfte; hieraus ergibt sich für sie die Notwendigkeit, auf eine gewisse Gleichwertigkeit ihrer eigenen Sozialleistungen hinzuwirken.

b) Die Koordination der Maßnahmen zur Ausgestaltung der 'Sozialen Sicherheit'

Die Europäische Entwicklung hat die Kenntnis der verschiedenen sozialpolitischen Systeme und die Prüfung der Übertragungsmöglichkeit von einem Land auf das andere sowie die Möglichkeiten einer allgemeinen Annäherung auf sozialpolitischem Gebiet zu einem wichtigen Anliegen gemacht. Doch kann es sich hierbei weder darum handeln, den unterschiedlichen Sozialstrukturen mit uniformierten Mitteln zu Leibe zu rücken, noch perfektionistisch die unterschiedlichen Systeme vereinheitlichen zu wollen. Vielmehr sind die Maßnahmen der sozialen Sicherheit so zu koordinieren, daß die derzeit noch bestehenden Unterschiede in der sozialen Sicherheit allmählich angeglichen werden und gleichzeitig die Sicherungsmöglichkeiten verbessert werden.

Zunächst ist jedoch der Begriff der 'Sozialen Sicherheit' näher zu definieren, denn obgleich alle Länder der EWG sogenannte Systeme sozialer Sicherheit besitzen, wird der Begriff mit unterschiedlichem Inhalt versehen.¹⁾

ba) Der Begriff der 'Sozialen Sicherheit'

Der Begriff 'Soziale Sicherheit' ist dem angelsächsischen Sprachraum entnommen und ist in Konkurrenz zu dem in Deutschland angewandten Begriff 'Sozialpolitik' getreten. Die englische 'Social Security Policy' und die deutsche 'Sozialpolitik' stellen jedoch nicht nur sprachliche Verschiedenheiten dar, sondern sie spiegeln zugleich unterschiedliche soziale Konzeptionen wider, die ihrerseits aus verschiedenen histo-

1) Vgl. Sandmann-Bremme, Gabriele: Systeme sozialer Sicherheit in den Ländern der EWG, in: Die EWG als Sozialgemeinschaft, a.a.O., S. 9 f.

rischen Situationen entstanden sind.¹⁾

Die in den Mitgliedstaaten der EWG bestehenden sozialpolitischen Systeme gehen von zwei unterschiedlichen Grundprinzipien aus: entweder beruhen sie auf dem Versicherungsprinzip, in dem bestimmte Gefahren und Risiken für die Lebenslage versichert werden, oder sie streben 'Soziale Sicherheit' als Schutz aller vor allen Risiken als Gesamtzielsetzung an. Ist nun die Forderung nach 'Sozialer Sicherheit' mit dem Versorgungsprinzip²⁾ identisch?

Will man unter 'Sozialer Sicherheit' eine Ordnung verstehen, die jedem auf Kosten der Allgemeinheit die jederzeitige Befreiung von einem Notstand garantieren soll, so ist dem entgegenzuhalten, daß auch für die soziale Sicherheit der Begriff von Maß und Grenze gilt. Man muß daher vor allem nach einem Begriff der sozialen Sicherheit suchen, der mit dem Problem der Harmonisierung im Einklang steht.

Diesen Begriff liefert sehr kompetent eine neue internationale Quelle:

1) Das englische System der 'Sozialen Sicherheit' beinhaltet als Gesellschaftspolitik die Summe aller sozialpolitischen Maßnahmen, wobei der Schutz aller vor allen sozialen Risiken zur Gesamtzielsetzung erhoben wird. (Vgl. hierzu Sandmann-Bremme, Gabriele: Freiheit und Soziale Sicherheit, a.a.O., sowie dieselbe in: Die EWG als Sozialgemeinschaft, a.a.O.) Diese Konzeption geht auf die von Lord Beveridge aufgestellte Forderung nach 'Insurance for All and Everything' zurück (Beveridge, William: Insurance for All and Everything, London 1924).

Demgegenüber stellte die deutsche 'Sozialpolitik' ursprünglich eine Antwort auf die Arbeiterfrage dar mit dem Ziel der Behebung der sozialen Not dieser Gesellschaftsgruppe und ihrer politischen Befriedung gegenüber dem Staat. Mit der 'klassischen' Methode der Sozialversicherung wollte man - ergänzt durch die Fürsorge - eine Minderung der Klassengegensätze herbeiführen, ohne jedoch in die Struktur der Gesellschaft selbst einzugreifen. Die deutsche 'Sozialpolitik' ist daher durch den Schutz einer bestimmten sozialen Schicht gekennzeichnet, deren Stellung im Produktionsprozeß besonders anfällig ist.

2) Dem Versorgungsprinzip ist eigen, daß versucht wird, die wirtschaftliche Lage notleidender Volksschichten als Gemeinschaftshilfe zu heben, ohne eine entsprechende Gegenleistung vom einzelnen dafür zu verlangen; das Versorgungsprinzip beinhaltet somit ein kollektives Element, das dem individualistischen Versicherungsprinzip gegenübersteht. (Vgl. Weddigen, Walter: Grundzüge der Sozialpolitik ..., a.a.O., S. 159 f.)

die Europäische Sozialcharta.¹⁾ In Art. 12 des ersten Teiles der Sozialcharta wird der Anspruch auf soziale Sicherung aller Arbeitnehmer und ihrer Unterhaltsberechtigten proklamiert²⁾, und in Art. 12 des zweiten Teiles sieht sie zur Verwirklichung und Sicherung dieses Anspruches u.a. die Verpflichtung vor, "das System der Sozialen Sicherheit auf einem befriedigenden Stand zu halten, der zumindest dem entspricht, der für die Ratifikation des Übereinkommens Nr. 102 der Internationalen Arbeitsorganisation über die Mindestnormen der sozialen Sicherheit erforderlich ist," (Teil II Art. 12,2) sowie "das System der Sozialen Sicherheit fortschreitend auf einen höheren Stand zu bringen." (Teil II Art. 12,3)

Während Art. 12 sich ausdrücklich auf den Stand des Arbeitnehmers bezieht, sehen andere Normen für jede Person und unabhängig vom Berufsstand einzelne Formen des Schutzes vor, wie z.B. das Recht auf qualifizierte Sozialleistungen (Art. 14), das Recht für jede Person auf sozialen und gesundheitlichen Beistand (Art. 13), das Recht jeder invaliden Person auf berufliche Ausbildung und berufliche und soziale Umschulung, unabhängig von Ursprung und Natur der Invalidität (Art. 15).

Die Befreiung von allen durch die Wechselfälle des Lebens verursachten Notständen will man durch zwei unterschiedliche, zwar aufeinander abgestimmte, aber auf getrennten Sektoren arbeitende Schutzordnungen mit unterschiedlicher Intensität und zugunsten unterschiedlicher Kategorien geschützter Personen erreichen: die soziale Sicherheit zugunsten der Arbeitnehmer, die öffentliche Fürsorge zugunsten jeder Person in den Fällen fehlender oder unzureichender Hilfe.³⁾

1) In der Europäischen Sozialcharta, die am 18.10.1961 in Turin unterzeichnet wurde, hat das Ministerkomitee des Europarates eine Reihe von Grundsätzen niedergelegt, die für eine Sozialpolitik in Europa als grundlegend betrachtet werden. (Der deutsche - nicht amtliche - Wortlaut der Europäischen Sozialcharta ist dem "Bericht im Namen des Sozialausschusses über die Europäische Sozialcharta" in der Anlage beigelegt; Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente 1963-1964, Dok.Nr. 1, 11.3.1963, S. 22 ff.)

2) "... Alle Arbeitnehmer und ihre Angehörigen haben das Recht auf Soziale Sicherheit ..."

3) Vgl. Cannella, Giorgio: EWG-Dok.Nr. V/6841/1/62-D, a.a.O., S. 68

Aus dem Geist und den Buchstaben der Sozialcharta läßt sich daher der Begriff der sozialen Sicherheit - nach Cannella - wie folgt ableiten:

"Die soziale Sicherheit ist diejenige Ordnung, die den Arbeitern und deren Unterhaltsberechtigten die Befriedigung der Bedürfnisse, die durch die in der internationalen Konvention 102 genannten Ereignisse verursacht sind, garantiert mit dem Anspruch auf Leistungen von wenigstens der gleichen Höhe, wie sie in dieser Konvention festgelegt sind."¹⁾

Somit entsteht für die Sozialpolitik die Aufgabe, die Prinzipien der Gemeinschaftshilfe und der Selbsthilfe, der sozialen Sicherheit und der individuellen Freiheit zu vereinigen.

bb) Soziale Sicherheit und individuelle Freiheit

Es entspricht unserer abendländischen Tradition, daß im Mittelpunkt der sozialen Ordnung der Mensch in seiner Eigenverantwortung und nicht das Kollektiv steht. Trotzdem hat die Allgemeinheit zur Sicherung der Existenz des einzelnen einzutreten, wenn dieser nicht aus eigener Kraft das Risiko abzudecken vermag.²⁾

Die unterschiedslose Einbeziehung aller Bürger, unabhängig vom Grad ihrer eigenen Leistungsfähigkeit, führt jedoch zwangsläufig zu einer totalen Gleichheit, welche das Ende der individuellen Freiheit bedeuten und zu einem tiefgreifenden Einfluß auf das Leben und das Schicksal des einzelnen führen würde.

1) Cannella, Giorgio: EWG-Dok.Nr. V/6841/1/62-D, a.a.O., S. 68 f.

2) Ein wesentliches Kennzeichen der voll entwickelten Industriegesellschaft besteht darin, daß die wirtschaftstätigen Menschen - nach Weisser - in einem "ganz und gar gesellschaftlichen Produktionsprozeß stehen, dessen Ablauf sich dem Fleiß und der Tüchtigkeit des einzelnen weitgehend entzieht. ... Der einzelne ist hier das Opfer von Vorgängen, die er selbst gar nicht beeinflussen kann, die sich aber aus der Art ergeben, wie die Gesamtheit der Gesellschaftsangehörigen ihr Streben nach Wohlstand verwirklicht." Diese Ordnung bewirkt als solche Gefahren, "deren der einzelne nicht Herr werden kann. Hieraus entsteht eine gesellschaftliche Pflicht, die sich aus der gesellschaftlichen Verantwortung für die Gefährdung des einzelnen ergibt." - Vgl. Weisser, Gerhard: Soziale Sicherheit für alle, in: Wo ist Sicherheit?, Sendereihe des Süddeutschen Rundfunks, Alfred Kröner-Verlag, Stuttgart 1960, S. 33 ff.

Bei der sozialen Sicherheit geht es aber nicht allein um den Schutz vor Not, sondern auch um die Wahrung des sozialen Standorts. Soziale Sicherheit und Freiheit im Sinne der Entfaltung der individuellen Kräfte müssen daher als "zwei Momente eines einheitlichen Gesamtvorganges" angesehen werden.¹⁾ Freiheit in diesem Sinne beinhaltet daher zwei Wesenszüge: Entscheidungsfreiheit und Situationsfreiheit. Eine gesetzliche Pflichtversicherung bedeutet zunächst eine Einengung der Entscheidungsmöglichkeit des Versicherten über die Form und Höhe der Sicherung. Andererseits wird ihm bei Eintritt der geschützten Situation entsprechend der eigenen Leistung die ökonomische und insoweit auch die persönliche Freiheit erhalten, als sie ihn vor einer sozialen Herabstufung bewahrt. Soziale Sicherheit auf der Basis gesetzlichen Zwanges bedeutet "Einschränkung der Entscheidungsfreiheit während des Arbeitslebens und Förderung der Situationsfreiheit, Wahrung des sozialen Standorts in bestimmten Abschnitten der Unterbrechung des Arbeitslebens und am Ende des Arbeitslebens."²⁾

Ökonomische Individualität hängt auf das engste zusammen mit der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung; letzte Aufgabe und Zielsetzung der 'Sozialen Sicherheit' muß es daher sein, die individuelle Position des Menschen, die er sich im Laufe seines Arbeitslebens auf Grund seiner eigenen Leistungen erworben hat, auch unter wechselnden gesamtwirtschaftlichen Verhältnissen zu sichern. Hierdurch erhält die 'Soziale Sicherheit' ein Gepräge, das sie von jeder anderen Sicherungsform unterscheidet. Sie zu beseitigen und dem einzelnen volle Entscheidungsfreiheit zu lassen, würde in den meisten Fällen keine Möglichkeit einer gleichwertigen, eigenverantwortlichen Sicherheit eröffnen.

Gleichzeitig wird damit aber auch zum Ausdruck gebracht, daß all denen die Freiheit einer entsprechenden individuellen Entscheidung gelassen werden sollte, die auf Grund eigener Tätigkeit und eigenen Einkommens selbst ausreichend Vorsorge gegen die Wechselfälle des Lebens treffen können.

1) Vgl. Jantz, Kurt: Individuelle Freiheit - Soziale Sicherheit, in: Die Sozialversicherung, 15. Jg., Nr. 3, März 1960, Heidelberg, S. 61 ff.

2) ebenda, S. 61

Das Zusammenspiel von eigener Vorsorge, von Zusammenstehen in Versicherungsgemeinschaften und letztlich dem Eintreten der Allgemeinheit zur Grundsicherung auf unbegrenzte Dauer bildet ein umfassendes System der Sicherheit, "innerhalb dessen es möglich ist, einen Ausgleich zwischen individueller Freiheit und Verantwortung und solidarischer Sicherung zu schaffen."¹⁾

Ziel jeder sozialen Ordnung sollte es aber sein, "die Kräfte und Entwicklungsmöglichkeiten des einzelnen zu stärken und zu fördern, um ihn in den Stand zu versetzen, auf Grund eigener Tätigkeit und eigenen Einkommens nach Möglichkeit auch selbst Vorsorge für die Wechselfälle des Lebens zu treffen."²⁾ Nur derjenige, der selbst in diesem Sinne zur Verantwortung für sein Schicksal aufgerufen ist, wird sich gleichzeitig auch frei fühlen.

bc) Die Koordination der Maßnahmen
zur sozialen Sicherung

Die Maßnahmen zur Ausgestaltung der sozialen Sicherheit im gemeinsamen Markt können weder voneinander noch von der allgemeinen Wirtschaftspolitik getrennt betrachtet werden. Als Maßnahmen zur sozialen Sicherung sind hier nicht nur die Versicherungs- und Versorgungseinrichtungen zur Sicherstellung des Einkommens im Falle von Krankheit, Unfall, dauernder Arbeitsunfähigkeit, Arbeitslosigkeit und Alter zu verstehen, sondern darüber hinaus auch indirekt wirkende Maßnahmen einzubeziehen, die dazu dienen, den arbeitswilligen Menschen durch Sicherung seiner Arbeitsmöglichkeit vor materieller Not zu bewahren.

So stellt die durch den vergrößerten Wettbewerb erzwungene Umstellung der Produktionsfaktoren in die produktivste Verwendungsmöglichkeit der Konjunkturpolitik der Gemeinschaft die Aufgabe, dafür zu sorgen, daß die freigewordenen Arbeitskräfte auch Arbeitsmöglichkeiten finden, daß den Arbeitswilligen und Arbeitsfähigen freie Stellen, wenn auch vielleicht in anderen Verwendungsbereichen als bisher, zur Verfügung stehen. Doch kann es sich hierbei nicht um eine "Vollbe-

1) EWG-Kommission: Harmonisierungsmöglichkeiten, Dok.Nr. V/6841/1/62-D, a.a.O., S. 97

2) ebenda, S. 96

schäftigung um jeden Preis" handeln. Die Bekämpfung oder Verhinderung struktureller oder friktioneller Arbeitslosigkeit gehört nicht in den Aufgabenbereich der Konjunkturpolitik.¹⁾ Hier kann die Raumordnungspolitik und die Wohnungsbaupolitik oder die Arbeitsvermittlung und die Berufsumschulung eingreifen.

Aber auch die Stabilität des Geldwertes ist für die soziale Sicherheit von Bedeutung, da sie eine wesentliche Voraussetzung für die individuelle Vorsorge der Menschen ist. Daraus ergibt sich für die Konjunkturpolitik der Gemeinschaft zur Schaffung sozialer Sicherheit im weitesten Sinne die Aufgabe, konjunkturelle Arbeitslosigkeit zu verhindern, aber gleichzeitig auch den Geldwert zu stabilisieren.

Für die Harmonisierung der sozialen Sicherheit im engeren Sinne, d.h. der Sozialversicherungssysteme und der Sozialeinkommen, ist zu fordern, daß die Weiterentwicklung der nationalen Sicherungssysteme zu keinen neuen Verzerrungen innerhalb der Gemeinschaft führen darf.²⁾

Zur Harmonisierung der sozialen Sicherheitssysteme, die allen Bewohnern der Gemeinschaft eine gleichwertige Einkommenssicherung gewähren soll, gehören auch neue und klare Definitionen der Anwendungsbereiche sozialpolitischer Maßnahmen.³⁾ Im Sinne des EWG-Vertrages kann es sich

-
- 1) Vgl. Dürr, Ernst: Die Koordination der Maßnahmen zur Ausgestaltung der sozialen Sicherheit, a.a.O., S. 35
 - 2) Wie der Berichterstatler der Europäischen Konferenz für den Bereich der Altersrenten hierzu anregte, wäre zu überlegen, ob der sozialen Harmonisierung nicht gedient wäre, wenn die Mitgliedstaaten künftig ihre Gesetzentwürfe der EWG-Kommission vorlegen, damit diese prüfen können, ob der Entwurf sich in die künftige Harmonisierungspolitik einbauen läßt. (Vgl. Pauly, Jules: Soziale Sicherheit in der EWG, Bericht über die Möglichkeiten der Harmonisierung der Alters-, Invaliden- und Hinterbliebenenrentenversicherung, in: Sozialreform, Loseblatt-Ausgabe, a.a.O., Anhang I 4 b, S. 73). Dieser systembezogene Vorschlag des Branchenberichterstatters könnte jedoch zugleich eine Richtlinie für die Harmonisierungsbestrebungen der Systeme der 'Sozialen Sicherheit' ganz allgemein sein.
 - 3) Vgl. Kuhr, Dieter: Harmonisierung kein Selbstzweck, in: Soziale Sicherheit, a.a.O., Heft 4, 1965, 15. Jg., S. 108 f. Eine ähnliche Auffassung vertritt auch Cannella, der feststellt, daß ein Prozeß der Harmonisierung, der einzig und allein auf den Umfang der Leistungen und auch auf die subjektiven Voraussetzungen zu deren Erlangung abzielt, jedoch nicht gleichzeitig auch auf eine Harmonisierung der Begriffe der einzelnen geschützten Ereignisse abstellt, Gefahr läuft, daß größere und schlimmere Ungleichheiten am Ende des Harmonisierungsprozesses vorhanden sind als zu Beginn desselben (a.a.O., S. 69 f.).

dabei nur um quantitative und qualitative Verbesserungen handeln, wobei es dem dynamischen Charakter widerspräche, würde sich das Tempo der Entwicklung in den einzelnen Ländern oder auf Gemeinschaftsebene verlangsamen. Es geht bei der sozialen Harmonisierung im Fortschritt somit darum, neue und zukunftsweisende Normen und Einrichtungen zu schaffen, die sich an den Vorstellungen einer supranationalen Sozialpolitik orientieren.

B. Die soziale Harmonisierung in der EWG

Wenige Probleme im Rahmen der Schaffung des Gemeinsamen Marktes waren von Anfang an so umstritten wie die Frage der "sozialen Harmonisierung". Obgleich das Problem in seinem Ursprung wirtschaftlich motiviert war, stehen nunmehr die sozialpolitischen Argumente im Vordergrund. Der Grundsatz, daß die Sozialpolitik eines jeden freien Staates die Aufgabe hat, zwischen den sozialen Schichten Gerechtigkeit herzustellen und auf diese Weise den verfassungsmäßig verankerten Grundsätzen von Freiheit und Gleichheit den tatsächlichen Inhalt zu geben, gilt auch für die EWG; der engere Zusammenschluß der europäischen Völker wird nach der öffentlichen Meinung der Völker nur dann erstrebenswert erscheinen, wenn es den ersten gemeinsamen Institutionen gelingt, wirkliche soziale Gerechtigkeit zu schaffen. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit einer bewußten Sozialpolitik, die die Fortschritte der wirtschaftlichen Integration auf der Ebene der verteilenden Gerechtigkeit ergänzt.¹⁾

I. Grundlagen und Ziel der sozialen Harmonisierung

1. Grundlagen der sozialen Harmonisierung

Es ist unbestritten, daß der Vertrag von Rom mit der klaren Festlegung der Grundlagen, auf denen sich die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft aufbauen soll, gleichzeitig auch den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt gewährleisten will. Damit ist die soziale Verantwortung der Gemeinschaft "nicht nur auf wirtschaftlichen Erwägungen gegründet, sondern ursprünglich sozial motiviert."²⁾

Nicht zuletzt deshalb ergreift die Gemeinschaft auf dem Gebiet der sozialen Harmonisierung eigene Initiativen und überläßt diesen Prozeß nicht dem wirtschaftlichen Wirken der integrierenden Wirtschaften. Auf welchen Grundlagen kann sich aber der Prozeß der sozialen Harmonisierung vollziehen?

1) Vgl. Levi-Sandri, Lionello: Europäische Sozialpolitik, in: Europa-Archiv, Zeitschrift für internationale Politik, 18. Jg., Bonn 1963, Beiträge und Berichte, S. 114

2) Hallstein, Walter: in: Ansprachen, EWG-Dok.Nr. 2106/V/63-D, a.a.O., S. 7

a) Der Vertragstext

Eine ausdrückliche Aufforderung zur sozialen Harmonisierung ist im Rom-Vertrag nicht enthalten; nicht nur, daß eine Legaldefinition fehlt, der Vertrag verwendet diesen Begriff gar nicht. Die Untersuchung der sozialpolitischen Bestimmungen des EWG-Vertrages zeigt, daß sie in die auf dem Primat wirtschaftspolitischer Maßnahmen beruhende Konzeption der EWG eingeordnet sind.¹⁾ Die Schaffung des Gemeinsamen Marktes hat - wie bereits gezeigt wurde - neben den primär wirtschaftlichen Auswirkungen auch solche sozialer Natur. Daher konnte nicht darauf verzichtet werden, neben den im eigentlichen Kapitel "Die Sozialpolitik" enthaltenen Sozialvorschriften an den verschiedensten Stellen Bestimmungen aufzunehmen, die von erheblicher sozialpolitischer Bedeutung sind.

Überblickt man die Gesamtheit der sozialpolitischen Bestimmungen, wobei sich die grundlegende sozialpolitische Haltung der Vertragsstaaten aus Art. 117 Abs. 1²⁾ ergibt, so lassen sich diese nach ihrem Inhalt in drei Gruppen einteilen, denen drei verschiedene Prinzipien zu Grunde liegen:

1. Die erste Gruppe bilden die Bestimmungen über die Freizügigkeit der Arbeitskräfte (Art. 48, 49, 51). Sie beruhen auf dem Prinzip der Liberalisierung der Arbeitsmarktes, die den natürlichen Ausgleich des Angebots und der Nachfrage der Arbeitskräfte anstrebt.
2. Die zweite Gruppe umfaßt die Bestimmungen über die Sozialgesetzgebung; sie beruhen auf dem Prinzip der sozialen Angleichung, die sich in der Form der Rechtsangleichung vollziehen soll. Ihr Zweck ist offensichtlich ein doppelter: auf der einen Seite sollen sie die Lebens- und Beschäftigungsbedingungen der Bevölkerung der Mit-

1) Zwar wurde von Seiten Frankreichs die soziale Harmonisierung aus wirtschaftspolitischen Gründen als eine wichtige Voraussetzung für die Errichtung des Gemeinsamen Marktes gefordert, doch nachdem in einer Studie des Internationalen Arbeitsamtes nachgewiesen wurde, daß eine Harmonisierung der Gesamtlohnkosten undurchführbar sei und daß unterschiedliche Sozialleistungen den Wettbewerb grundsätzlich nicht beeinflussen, verzichtete der Vertrag auf die umfassende Formulierung einer gemeinsamen Sozialpolitik.

2) "Die Mitgliedstaaten sind sich über die Notwendigkeit einig, auf die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitskräfte hinzuwirken und dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen."

gliedstaaten verbessern, also einen sozialen Fortschritt herbeiführen, auf der anderen Seite wollen sie eine Wettbewerbsverfälschung durch nicht wirtschaftlich bedingte unterschiedliche Soziallasten in den Mitgliedstaaten verhindern, mithin ein wirtschaftspolitisches Ziel unterstützen. Freilich sind diese Vertragsartikel mehr im Sinne allgemeiner programmatischer Grundsätze als konkreter vertraglicher Pflichten der Mitgliedstaaten aufzufassen. Aber neben den Sondervorschriften über die soziale Angleichung steht die allgemeine Befugnis der Gemeinschaftsorgane, Richtlinien für die Angleichung derjenigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten zu erlassen, die sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken (Art. 100).

3. Die dritte Gruppe sozialpolitischer Vorschriften des EWG-Vertrages bilden die Bestimmungen über den Europäischen Sozialfonds. Wie wir bereits gesehen haben, beruht er auf der vorauszusehenden Annahme, daß die Umstellung der nationalen Volkswirtschaften auf den Gemeinsamen Markt zu Schwerpunktverlagerungen und Strukturveränderungen führt, die von sozialen Schäden begleitet werden. Für den sozialen Ausgleich dieser Schäden zu sorgen ist daher das Prinzip des Sozialfonds.

Die für die soziale Harmonisierung vor allem relevanten Artikel 117 und 118 lassen klar erkennen, daß sie zwar eine Verpflichtung für die EWG-Kommission, nicht aber direkt für die Mitgliedstaaten begründen. Die Koordinierung und Harmonisierung der Sozialgesetzgebung der Mitgliedstaaten bleibt nach Art. 118 ihrer freien Entscheidung überlassen; ihre Selbständigkeit bleibt somit im sozialen Bereich grundsätzlich erhalten.

Trotz dieser rechtlichen Selbständigkeit sind die Mitgliedstaaten aber einem tatsächlichen "Harmonisierungsdruck"¹⁾ ausgesetzt. Der Vertrag selbst hat der EWG-Kommission hierzu ein indirektes Mittel zur Verfügung gestellt, indem Art. 122 der Kommission die Auflage macht, im Jahresbericht stets ein besonderes Kapitel über die Entwicklung der sozialen Lage in der Gemeinschaft aufzunehmen. Diese Berichte

1) Hug, Walther: Harmonisierung der Sozialpolitik und der Sozialgesetzgebung, in: Außenwirtschaft, Zeitschrift für internationale Wirtschaftsbeziehungen, 17. Jg., Zürich und St. Gallen 1962, S. 369

üben auf die Mitgliedstaaten eine gewisse Suggestivkraft aus, so daß man hiervon eine Ausrichtung der sozialen Entwicklung innerhalb der Gemeinschaft auf das Ziel der Harmonisierung und der Konvergenz im Sinne des Vertrages erhofft.

b) Zusammenarbeit zwischen Europäischer Kommission,
Regierungen und Sozialpartnern

Durch die außerordentliche Komplexität der sozialpolitischen Tatbestände ist die zentrale Regelung der Einzelfragen der sozialen Harmonisierung sehr erschwert. Außerdem fehlt der EWG ein echtes parlamentarisches Organ, das die Verantwortung für gemeinschaftliche Sozialgesetze, die einen tiefen Eingriff in die Kernfragen der Gesellschafts- und Innenpolitik der einzelnen Mitgliedstaaten bedeuten würden, übernehmen könnte. Trotzdem hat der Vertrag den Organen der Gemeinschaft - dem Ministerrat und der Kommission - die Rechtsetzungsbefugnis insoweit übertragen, als dies zur Schaffung des gemeinsamen Wirtschaftsraumes erforderlich erschien.

Vor diesem Hintergrund ist die Erklärung der Kommission im Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe zu sehen, daß die soziale Harmonisierung nicht das Ergebnis autoritären Handelns sein kann, sondern "die Frucht einer freien Zusammenarbeit zwischen der Kommission, den Regierungen und den verschiedenen beruflichen Gruppierungen sein muß."¹⁾ Damit ist ein für die sozialpolitische Arbeit der EWG bedeutsamer Grundsatz angesprochen. Die Kommission hat nicht nur die Aufgabe, Verbindung zu den Mitgliedstaaten zu suchen, sondern auch die Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften und den Arbeitgebern zu fördern. Die Zusammenarbeit der Kommission mit den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen bietet sich schon aus dem Grunde an, daß in jedem Mitgliedstaat z.B. die Tarifverhandlungen ausschließlich in den Zuständigkeitsbereich der Berufsorganisationen fallen. Die enge Zusammenarbeit bei der sozialen Harmonisierung muß daher auf der Grundlage von drei Beteiligten durchgeführt werden. Auf diese Weise wird die Möglichkeit geschaffen, mit Hilfe der von der Kommission durchgeführten Untersuchungen bei der autonomen Entwicklung des Sozialrechts und der Sozialpolitik der Mitgliedstaaten die Tendenzen und Entwicklungen bei den anderen Gemeinschaftsmitgliedern zu berücksichtigen. So wird

1) EWG-Kommission: Aktionsprogramm für die zweite Stufe, a.a.O., Ziff. 78, S. 53 f.

es im Rahmen der freien Entscheidungsbefugnis der nationalen Sozialpolitik und ohne dirigistische Eingriffe der Gemeinschaftsorgane möglich werden, auf die Entwicklung der Sozialgesetze und die Sozialpolitik einen Einfluß zu nehmen, um so auf eine größere Einheitlichkeit der Tatbestände abzu zielen.¹⁾

c) Die Freizügigkeit als Harmonisierungsfaktor

Einen weiteren Anstoß zur sozialen Harmonisierung im weiteren wie auch im engeren Sinne wird die Verwirklichung der Freizügigkeit der Arbeitskräfte geben. Sie wird zu einer gewissen Angleichung des sozialen Niveaus in den Mitgliedstaaten beitragen, da bei einem hohen Beschäftigungsgrad die Arbeitnehmer bevorzugt an den Orten der günstigsten Lebens- und Beschäftigungsbedingungen Arbeit nachfragen werden. Gebiete mit hohem Arbeitskräftebedarf werden daher bemüht sein, durch eine fortschreitende Verbesserung dieser Bedingungen einen Anreiz für potentiell wanderungswillige Arbeitskräfte zu schaffen. Dadurch entsteht jedoch für die Staaten und Regionen, die von der Fluktuationsgefahr bedroht werden, gleichfalls die Verpflichtung, ihre Lebens- und Arbeitsbedingungen an die der anderen Staaten fortschreitend anzugleichen, da das Abwandern von Arbeitskräften in großem Umfange sonst ihre Wettbewerbslage negativ beeinflussen würde. Setzt man einen entsprechend hohen Beschäftigungsstand voraus, so bedarf es wahrscheinlich gar nicht erst großer Wanderbewegungen, um eine Angleichung der einzelstaatlichen Sozialsysteme im Fortschritt zu fördern; allein die Tendenz dürfte aller Voraussicht nach bereits genügen, um harmonisierend zu wirken.²⁾ Eine solche - allerdings auf wirtschaftlichen Überlegungen basierende - soziale Harmonisierung hat den Vorteil, daß sie ohne staatliche oder zentrale dirigistische Eingriffe erfolgt, und die wirtschaftlichen und sozialen Notwendigkeiten aus der Bedürfnislage der Arbeitnehmer und der Wirtschaft heraus berücksichtigt werden.

Die Aufnahme der Freizügigkeit der Arbeitskräfte in den Rom-Vertrag ging von der Vorstellung aus, daß die Menschen regional anders verteilt sind als die Hilfsquellen, was einen Ausgleich erforderlich

1) Erdmann, Ernst-Gerhard: Probleme harmonisierter Sozialpolitik, in: Die EWG als Sozialgemeinschaft, a.a.O., S. 41

2) ebenda, S. 42

macht.¹⁾ Will man die wirtschaftlich erwünschte Wanderung anregen und in die gewünschte Richtung lenken, dann ist zum einen die soziale Sicherung der wandernden Arbeitskräfte so zu regeln, daß ihnen keine Nachteile entstehen; auf der anderen Seite wird die Harmonisierung der einzelstaatlichen Sozialversicherungssysteme jedoch auch erforderlich, um Wanderbewegungen entgegenzuwirken, die ökonomisch unerwünscht sind, da sie sich nur an den unterschiedlichen Sozialleistungen der einzelnen Versicherungssysteme orientieren und durch die unterschiedlichen Sozialbedürfnisse im Verlauf eines Lebens ausgelöst werden.²⁾ Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer wird daher Anlaß zu Überlegungen dahingehend sein, die Gestaltung der Lebens- und Arbeitsbedingungen unter europäischen Gesichtspunkten vorzunehmen. Die Harmonisierungspunkte können dabei alle in Art. 118 aufgeführten sozialpolitischen Bereiche umfassen, selbst wenn eine 'Egalisierung' weder wünschenswert noch erreichbar ist.

d) Die ethische, wirtschaftlich und soziale Grundlage der Harmonisierung

Wie wir gesehen haben, beruht die rechtliche Grundlage der sozialen Harmonisierung vor allem auf der kombinierten Vorschrift der Artikel 117 und 118 des Vertrages. Darüber hinaus ist die Forderung und Notwendigkeit einer sozialen Harmonisierung - insbesondere die Harmonisierung der Sozialeinkommen - durch eine Reihe von Argumenten zu begründen, die auf ethischer, wirtschaftlicher und sozialer Ebene liegen.

Das wirtschaftliche Wachstum des Gemeinsamen Marktes wird zu einem Sozialprodukt führen, das über der Summe der einzelstaatlichen Sozialprodukte liegt. Hier muß die Sozialpolitik der Gemeinschaft einsetzen, um für die gerechte Verteilung des vergrößerten Wohlstandes zu sorgen.

Hierbei stellen vor allem die Systeme der sozialen Sicherheit ein wirksames Instrument dar, um die Vermögensverteilung zu korrigieren, die wirtschaftlich-sozialen Abstände zwischen den einzelnen Gruppen von Einkommensbezieheren zu verringern und die Arbeitenden wie auch die nicht im Erwerbsleben Stehenden gleichmäßig am vergrößerten Wohl-

1) Vgl. Wagenführ, Rolf: Integration und europäische Sozialpolitik, a.a.O., S. 323

2) Vgl. Apel, Hans: Europas neue Grenzen, Bd. I, a.a.O., S. 120 f.

stand teilhaben zu lassen. Dabei geht es sowohl um die Wahrung der menschlichen Würde wie auch um die Stärkung der ethischen Grundlage der Familie, dadurch, daß der Alpdruck des Elends und der Not von den Menschen genommen wird. Der gleichmäßige Schutz des Einkommens bei Eintritt eines sozial schutzwürdigen Ereignisses und damit einer Besserung der Lebenshaltung in den Ländern der EWG wird damit allgemeines Ziel der sozialen Harmonisierung in der Gemeinschaft.

Auf wirtschaftlicher Ebene entspricht die soziale Harmonisierung den Interessen der verschiedenen Produktionskräfte und der Regierungen der Mitgliedstaaten.

Die Belastungen, denen die Produktion durch die Kosten der Finanzierung der sozialen Sicherheit unterliegt, bewirken - sofern sie in den einzelnen Staaten nicht ausgeglichen sind - eine Verzerrung der Produktionskosten, beeinträchtigen die Gleichheit der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe im Gemeinsamen Markt und lenken die Kapitalströme an jene Stellen, wo die Anlage am gewinnbringendsten ist, da die Sozialkostenbelastung am niedrigsten ist.

Andererseits werden die Arbeitskräfte von den Ländern angezogen, wo das Arbeitsentgelt am höchsten, der Sozialschutz am intensivsten bzw. günstigsten ist. Cannella faßt die hierdurch in Richtung der sozialen Harmonisierung wirksam werdenden Tendenzen wie folgt zusammen: "Es liegt also im Interesse aller - Unternehmer, Arbeiter und Regierungen -, auch und vor allem auf dem Wege der Harmonisierung der sozialen Sicherheit zu verhindern, daß die Freizügigkeit des Kapitals und der Arbeiter im Rahmen der Länder der Gemeinschaft beeinflußt und aus ihren natürlichen Strömungen und Tendenzen abgelenkt wird und daß die Wettbewerbsfähigkeit differenziert bleibt."¹⁾ Die Harmonisierung der Sozialeinkommen kann nicht unabhängig von den Arbeitseinkommen gesehen werden. Hier ist auf den Gesamtwert der Leistungen abzustellen. Bei ihrer Beurteilung müssen darüber hinaus die Lebenshaltungskosten, die reale Kaufkraft sowie die Steuersysteme berücksichtigt werden. Die soziale Harmonisierung muß sich daher auf eine Gesamtsicht der wirtschaftlichen und sozialen Tatbestände stützen; der Harmonisierungsprozeß innerhalb der Mitgliedstaaten muß daher "nach allgemeinen Prin-

1) Cannella, Giorgio: EWG-Dok.Nr. V/6841/1/62-D, a.a.O., S. 62 f.

zipien und gemeinsamen einheitlichen Richtlinien ... auf Gemeinschaftsebene ... ausgerichtet werden."¹⁾

2. Ziel der sozialen Harmonisierung

a) Die Hebung des Lebensstandards in der Gemeinschaft

Die Hebung der Lebenshaltung und die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen ist das globale sozialpolitische Ziel des Vertrages und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Dabei geht es jedoch nicht nur um die Hebung des Lebensstandards in den Ländern mit bisher niedrigem Lebensstandard, sondern um die Verbesserung der Lebensverhältnisse aller Bewohner des Gemeinsamen Marktes. Der derzeit höchste Stand in der Lebenshaltung kann jedoch nicht das anzustrebende Ziel sein; der Index des fortschrittlichsten Landes kann nur als Orientierungsmarke dienen, da der angestrebte Lebensstandard nicht unter demjenigen angenommen werden soll, "den die wirtschaftlich-sozialen Zustände eines bestimmten Landes zu erreichen gestatten und der niemals statisch ist, da er mit dem Wechsel der wirtschaftlich-sozialen Zustände sich ändert, d.h. also mit der wirtschaftlich-sozialen Wirklichkeit, in der man lebt und wirkt und in der er also zu suchen ist."²⁾

Die soziale Harmonisierung kann daher weder Selbstzweck noch materielles Ziel des Vertrages sein; vielmehr kann sie nur ein Instrument zur Erreichung des Ziels "Hebung der Lebenshaltung" sein.

b) Schaffung der Voraussetzungen für eine europäische Volkswirtschaft

In ihrem Aktionsprogramm für die zweite Stufe hat die EWG-Kommission das Ziel der sozialen Harmonisierung u.a. darin gesehen, "daß wesentliche Ungleichheiten der sozialen Situation zum Verschwinden gebracht werden."³⁾ Hierbei wird unter Harmonisierung die Herstellung einer gewissen Gleichwertigkeit der sozialen Tatbestände in ihrer Gesamtheit verstanden, wobei sachlich gerechtfertigte Unterschiede bestehen

1) Cannella, Giorgio: EWG-Dok.Nr. V/6841/1/62-D, a.a.O., S. 63

2) ebenda, S. 65

3) EWG-Kommission: Aktionsprogramm, a.a.O., Ziff. 78, S. 53

bleiben sollen. Damit sollen die Voraussetzungen geschaffen werden, die das ungestörte Zusammenwachsen der verschiedenen Volkswirtschaften zu einem von Wettbewerbsverzerrungen nicht beeinträchtigten Gemeinsamen Markt ermöglichen. Diese formale Zielsetzung der sozialen Harmonisierung ist wesentlich bescheidener als die gleichfalls angestrebte Erhöhung der Lebenshaltung, die ein materielles Element enthält.

Dieses Ziel, die Schaffung der Voraussetzungen für einen Gemeinsamen Markt, erschöpft sich jedoch weder in den sozialen wie auch wirtschaftlichen Aspekten der Integration. Wie wir gesehen haben, dient die soziale Harmonisierung dem Streben nach gerechter Verteilung der Vorteile der Integration, doch ist die wirtschaftliche Integration nur eine Vorstufe zur politischen Integration. Doch wäre "eine politische Einheit wahrscheinlich nicht zu verwirklichen, wenn sie in ihrem Gefüge ein Nebeneinander weitgehend abweichender Sozialstrukturen zuließe, die nicht durch besondere Gründe gerechtfertigt werden können. ... In dieser ... Perspektive erscheint die Sozialpolitik der Gemeinschaft als untrennbarer Bestandteil des Endzweckes der Europäischen Gemeinschaft, nämlich des politischen Zusammenschlusses."¹⁾

II. Die Probleme der sozialen Harmonisierung

Versteht man unter sozialer Harmonisierung im weitesten Sinne einen Zustand, bei dem in den Mitgliedstaaten eine im großen und ganzen ausgeglichene soziale Situation besteht, so stellt sich zunächst die Frage, wie und auf welchem Wege ein solcher Zustand geschaffen und nach welchen Gesichtspunkten festgestellt werden soll, wann die angestrebte Gleichwertigkeit erreicht ist.

1. Das Fehlen einer ausdrücklichen Rechtsgrundlage im EWG-Vertrag

Die Schwierigkeiten, denen sich die Befürworter einer bewußten sozialen Harmonisierung gegenübersehen, sind nicht zuletzt darin begründet, daß sie vom Vertrag weder ausdrücklich vorgesehen ist noch bewußt zu einer Aufgabe der Gemeinschaftsorgane oder der Mitgliedstaaten gemacht wird. Bei einer extensiven Auslegung der Vertragsbestimmungen übertragen jedoch die Artikel 117 und 118 der Kommission die-

1) Levi-Sandri, Lionello: Europäische Sozialpolitik, a.a.O., S. 114

jenigen Aufgaben, die dazu führen sollen, zu einer wirklichen Integration der empfindlichsten und innersten Gesellschaftsstrukturen der Mitgliedstaaten zu gelangen.

Diese Auffassung vertrat auch der Präsident der EWG-Kommission, Walter Hallstein, der auf der Europäischen Konferenz über die Soziale Sicherheit in seiner Eröffnungsrede feststellt: "Die Artikel 117 und 118 des Vertrages von Rom bieten für die sozialpolitische Aktivität der Gemeinschaft die Grundlage." Doch ist die Angleichung auf sozialem Gebiet nicht statisch zu sehen, vielmehr kann "ein solcher Vorgang nur in Form einer progressiven Entwicklung verlaufen, ... einem Prozeß ... der sich ... in allen Teilen der Gemeinschaft vollzieht."¹⁾ Die dabei stattfindende Bewegung muß in Richtung aufeinander zu erfolgen; man muß zu einer Konvergenz im sozialen Bereich der Gemeinschaft gelangen. Eine solche Konvergenz ist jedoch nur im Rahmen des sozialen Fortschritts denkbar und möglich. So betrachtet erscheint die soziale Harmonisierung "als mit dem Funktionieren des Gemeinsamen Marktes und der wirtschaftlichen Harmonisierung, die erforderlich ist, um seine Entwicklung zu gewährleisten, eng verknüpft und verflochten."²⁾ Doch kann die Verwirklichung der sozialen Zielsetzungen der EWG nicht ausschließlich das Ergebnis der Realisierung der wirtschaftlichen Zielsetzung sein.

2. Die Interdependenz der Lohn- und Sozialeinkommen

Wenn man über die Möglichkeiten der Harmonisierung der Sozialleistungen, die beim Empfänger zum Einkommen werden, spricht, darf man die Lohneinkommen nicht außer Acht lassen, da sie ja gleichfalls einen Teil des Gesamteinkommens darstellen. Beide zusammen bestimmen das Einkommensvolumen eines Menschen oder, wie z.B. in der Familie, einer Gruppe von Menschen, das zur Befriedigung der unterschiedlichen Bedürfnisse zur Verfügung steht. Wie schwierig es ist, den direkten Lohn von den Sozialleistungen zu trennen, zeigt sich in der Praxis, wenn man dem Zusammenhang zwischen beiden nachgeht. Allgemein läßt sich sagen, daß in Ländern mit hohen Löhnen die Sozialleistungen weniger entwickelt sind, während dagegen in Ländern mit niedrigen Löhnen die Notwendigkeit besteht, die soziale Lage der Arbeitnehmer dar-

1) Hallstein, Walter: Ansprachen, EWG-Dok.Nr. 2106/V/63-D, a.a.O., S. 10.

2) Cannella, Giorgio: EWG-Dok.Nr. V/6841/1/62-D, S. 57

Sozialversicherung und Ähnliches zu sichern.¹⁾

Die soziale Harmonisierung muß diese Interdependenz zwischen Lohn- und Sozialeinkommen berücksichtigen.²⁾ Eine Harmonisierung des Sozialeinkommens nach der schon erwähnten Rosinentheorie³⁾, wobei aus jedem System die jeweils günstigsten Leistungen ausgewählt werden, würde in sich die Gefahr bergen, daß sie zu außerordentlich unterschiedlichen Gesamteinkommen führt, vor allem dann, wenn einzelne Länder das Schwergewicht auf die direkten Löhne legen.

Aus diesem Zusammenhang der Lohneinkommen und der Sozialleistungen ergibt sich daher die Forderung, daß die Harmonisierung der Sozialeinkommen nicht als isolierter Faktor betrachtet werden kann, sondern im Zusammenhang mit der Harmonisierung der Löhne und der Lohnstrukturen gesehen werden muß.

3. Die Frage der Harmonisierungsebene

a) für die Systeme der 'Sozialen Sicherheit'

Die Gegenüberstellung der Systeme der 'Sozialen Sicherheit' der einzelnen Mitgliedstaaten läßt bemerkenswerte Gleichwertigkeiten, aber auch grundlegende Unterschiede hervortreten.⁴⁾ Doch bestehen auch innerhalb der einzelnen Länder hinsichtlich des Grades der geschützten Personen und der Höhe der Leistungen - und damit der Sozialeinkommen - noch beträchtliche Abweichungen zwischen dem sogenannten 'Allgemeinen System' und den Sondersystemen; hier treten die Unterschiede teilweise noch deutlicher zu Tage als im zwischenstaatlichen Vergleich. Bei der Harmonisierung der Sozialeinkommen stellt sich daher die Frage, ob sie sofort auf der Ebene der Gemeinschaft durchgeführt werden soll, oder ob die Harmonisierung auf der Ebene der Länder zu betreiben ist.

Gerade die Frage der Harmonisierungsebene fand auf der Europäischen Konferenz über die Soziale Sicherheit große Beachtung. So schlug

-
- 1) Das Verhältnis dieser beiden Größen zueinander spiegelt die Entscheidung wider, in welchem Umfange der eigenen Vorsorge gegenüber der kollektiven Solidarität und umgekehrt der Vorzug gegeben wird.
 - 2) Den Beweis für diese Interdependenz hat das Internationale Arbeitsamt in Genf erbracht; siehe hierzu: "Wages and Related Elements of Labour Cost in European Industry", 1955, in: International Labour Review, 76, 1957, S. 585 ff.
 - 3) Vgl. S. 127, Fußnote 1) dieser Arbeit
 - 4) Vgl. hierzu EWG-Wesensstudie, a.a.O., Brüssel 1962, Dok.Nr. 8058/1/IX/1962/5

Charles Veillon, Hauptberichterstatler für den Bereich 'Harmonisierungsmöglichkeiten' vor, "unverzüglich an eine Harmonisierung auf europäischer Ebene heranzugehen, die von dem allgemeinen System als Mustersystem ausgeht, an das auf nationaler Ebene die weniger günstig gesicherten sozialen Schichten angepaßt werden."¹⁾ Ihm schwebt hierbei offensichtlich ein System vor Augen, das sich an dem Prinzip der Staatsbürgerversorgung orientiert; gleichzeitig würde eine derart auf europäischer Ebene durchgeführte Harmonisierung die Schaffung eines neuen Systems bedeuten, das grundsätzlich von den bisher bestehenden einzelstaatlichen Systemen abweicht. Eine so verstandene Harmonisierung würde indifferente Bedürfnisse aller Bevölkerungsschichten aller Mitgliedstaaten voraussetzen, da mit einem Einheitssystem nur einheitliche Bedürfnisse befriedigt werden können.

Außerdem würden damit die Prioritäten, die innerhalb der Mitgliedstaaten hinsichtlich des Schutzes einzelner Risiken bestehen, unberücksichtigt bleiben; diese Prioritäten sind jedoch nicht willkürlich, sondern unter dem Einfluß gesellschaftspolitischer Erwägungen, wirtschaftlicher Bedürfnisse und politischer Überlegungen festgesetzt worden. Ein Ausgleich dieser verschiedenen Motivationen wird jedoch erst dann erfolgen können, wenn die besonderen Gründe, die für die einzelstaatliche Schwerpunktsetzung maßgebend gewesen sind, einander angeglichen wurden. Die eigentliche Harmonisierung wird sich daher auf der Ebene der Länder zu vollziehen haben. Hier wird es möglich sein, bei der weiteren Ausgestaltung der Maßnahmen zur sozialen Sicherung die auf nationaler Ebene sowie die im Vergleich zu den anderen Mitgliedstaaten noch bestehenden Disharmonien fortschreitend zu verringern. Gelegenheiten bieten sich hierbei vor allem bei der Einführung neuer Gesetze oder bei der Änderung bestehender Vorschriften, denn dann ist der Moment gekommen, die Möglichkeit zu prüfen, ob eine Anpassung an die fortschrittlicheren Regelungen anderer Länder möglich ist.

Die Europäischen Exekutiven können dabei eine Vermittlerrolle spielen; sie können die Initiative ergreifen und die Verbindung zwischen den Gesetzgebern der einzelnen Länder herstellen. Darüber hinaus können sie durch die Zurverfügungstellung der erforderlichen Information

1) Veillon, Charles: EWG-Dok.Nr. V/6841/1/62-D, a.a.O., S. 12
Das 'Allgemeine System' betrifft grundsätzlich die Gesamtheit der im Lohn- oder Gehaltsverhältnis stehenden Arbeitnehmer auf überberuflicher Basis.

nen und die Erteilung von Anregungen für die Anpassung einen gewissen "Harmonisierungsdruck" ausüben.¹⁾ Damit ist gleichzeitig ihre Aufgabe umrissen, darüber zu wachen, daß eine Auseinanderentwicklung der nationalen Systeme verhindert wird und daß die Tendenzen einer Annäherung und der Herausbildung von Gleichwertigkeiten innerhalb der Sozialleistungen - und damit der Sozialeinkommen - gefördert werden.

b) für die Lohnpolitik und die Lohneinkommen

Lohnpolitik ist vor allem Politik zur Einkommensverteilung, ihre Ausrichtung wird daher von der gegebenen gesellschaftlichen und sozialen Ordnung beeinflusst. Die Mitgliedstaaten der EWG sind aber noch weit davon entfernt, über eine einheitliche Wirtschafts- und Sozialordnung zu verfügen; doch so wie jedes Land eine Vorstellung über die Wirtschaftsverfassung hat, der es seine Wirtschafts- und Sozialpolitik unterstellt, so wird auch der Gemeinsame Markt auf die Dauer nicht aus einem Geflecht widersprüchlicher Wirtschaftsordnungen bestehen können.²⁾

Die derzeitigen Lohnstrukturen sind immer noch von den Vorstellungen der nationalen Wirtschafts- und Sozialordnungen geprägt, was unterschiedliche Lohneinkommen zur Folge hat. Diese Lohnunterschiede beruhen zum einen auf den unterschiedlichen Machtpositionen der Gewerkschaften in den einzelnen Gemeinschaftsländern, zum anderen werden die Lohneinkommen aber auch von der unterschiedlichen Produktivität innerhalb der Mitgliedstaaten und deren einzelnen Regionen beeinflusst.

Ein weiterer Gesichtspunkt, der bei der Harmonisierung der Lohneinkommen berücksichtigt werden muß, liegt darin, daß die Tarifautonomie nach den Vorschriften des Vertrages auch weiterhin in Händen der Tarifpartner bleibt. Lediglich hinsichtlich des Art. 119 sind die Tarifpartner bei der Lohnvereinbarung gebunden.

Die Harmonisierung der Lohneinkommen kann daher nicht durch ein zentralistisches System von Vorschriften auf Gemeinschaftsebene erreicht

1) Vgl. hierzu Europäisches Parlament: Sitzungsdocument Nr. 87 vom 14.11.1961, a.a.O., S. 13 Ziff. 38, sowie Hug, Walter: Harmonisierung der Sozialpolitik etc., a.a.O., S. 368

2) Vgl. Müller-Armack, Alfred: Europa, unsere Aufgabe, in: Möglichkeiten und Wege zu einer europäischen Wirtschaftsverfassung, Internationale Tagung der Sozialakademie Dortmund, Berlin 1964, S.18

werden. Doch sollten die für die Lohnpolitik und die Lohnfestsetzung zuständigen Organe und Organisationen bei den zukünftigen Regelungen nicht nur nach Vorteilen für ein einzelnes Land oder eine kleine Gruppe streben. Vielmehr sollten sie gleichzeitig immer auch die Schaffung einer harmonischen Lohnstruktur innerhalb des Gemeinsamen Marktes im Auge behalten.

III. Ansatzpunkte zur Harmonisierung der Sozial- und Lohneinkommen

Die in den einzelnen Ländern der Gemeinschaft bestehende enge Verschachtelung der Ansprüche aus Sozialversicherungssystemen, Zusatzversicherungen und Tarifverträgen mit ihrem fragmentarischen Geltungsbereich führen für den einzelnen Menschen in den verschiedenen Mitgliedstaaten bei gleichen 'Situationsbedürfnissen' zu sehr unterschiedlichen Lohn- und/oder Sozialeinkommen. Doch sollte es möglich sein, im Laufe der Zeit und im Fortschritt eine gewisse Gleichgewichtigkeit ihrer Sozialordnungen und der hieraus resultierenden Leistungen zu erreichen - sofern die Mitgliedstaaten sich an einer Reihe von Grundsätzen orientieren, die zum Grundstein einer europäischen Sozialordnung werden könnten.

1. Harmonisierung der Sozialeinkommen

Die Möglichkeiten einer Harmonisierung der Sozialeinkommen nahmen auf der bereits genannten Konferenz über die Soziale Sicherheit einen breiten Raum ein. Dabei ging es vor allem darum, Anregungen zu geben, wie man im Sinne einer ständigen Verbesserung der sozialen Sicherungsmöglichkeiten zur Aufhebung der bestehenden Unterschiede gelangen kann. Man kam jedoch zu dem Ergebnis, daß eine solche Entwicklung nur bedachtsam eingeleitet werden kann, da jahrzehntelange Tradition und gesellschaftspolitische Maßnahmen plötzliche Änderungen häufig nicht wünschenswert erscheinen lassen. Die Durchsetzung gemeinschaftlicher Zielsetzungen auf dem Gebiet der Sozialeinkommen wird außerdem dadurch erschwert, daß die Mitgliedstaaten in deren Gestaltung letztlich souverän sind. Trotzdem kann die EWG-Kommission nach eingehender Analyse der bestehenden Verhältnisse durch die Kraft ihrer sachlichen Argu-

1) Vgl. Heise, Bernt und Michel, Clement: Branchenbericht über die Möglichkeiten zur Harmonisierung der Leistungen in der Kranken- und Mutterschaftsversicherung, in: Die Sozialreform, Loseblattsammlung, a.a.O., Anhang I 4 a, S. 19

mentation auch auf diesem Gebiet in ihre Rolle als Träger und Hüter des gemeinschaftlichen Geistes der EWG hineinwachsen, so daß - wie schon gesagt wurde - von dieser Seite her ein gewisser Harmonisierungsdruck entsteht.

a) Allgemeine Grundsätze der Harmonisierung

Alle Vorschläge, die im Interesse einer Harmonisierung der Sozialenkommen von den Branchenberichterstatlern dieser Konferenz gemacht worden sind,¹⁾ müssen dahin verstanden werden, daß trotz der Souveränität der Mitgliedstaaten im sozialen Bereich eine gemeinsame Ausrichtung geschaffen wird, die einerseits eine weitere Auseinanderentwicklung der nationalen Systeme verhindert und andererseits im Fortschritt ein allmähliches Zusammenwachsen fördert. Eine Ausschaltung der Disharmonien im Zuge der Weiterentwicklung bedeutet jedoch keine Vereinheitlichung der bestehenden einzelstaatlichen Systeme; vielmehr sollten die Leistungen der Sozialversicherungssysteme auf längere Sicht so ausgestaltet werden, daß bei Abschluß des Harmonisierungsprozesses eine gewisse Gleichwertigkeit vor allem der Geldleistungen hergestellt ist, in dem Sinne, daß für alle Menschen in der Gemeinschaft ein gleichmäßig günstiges Verhältnis der Sozialleistungen zum allgemeinen Lebensstandard und zum Lohnniveau ihres Landes geschaffen wird.

Die soziale Harmonisierung kann daher nicht ausschließlich kurz - oder mittelfristig gefordert werden, denn der angestrebten Verbesserung der Sozialleistungen im Fortschritt sind "Grenzen gesetzt durch die allgemeine Entwicklung der volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, zumal die Forderung auf ein kräftiges volkswirtschaftliches Wachstum bei Vollbeschäftigung keine Einschränkung des Anteils der Investitionen am Sozialprodukt erlaubt ... Diese Grenzen seien umso mehr zu beachten, als darüber Klarheit herrschen müsse, daß praktisch niemandem ein bereits erreichter Stand der Sozialleistungen genommen werden, die Harmonisierung also nur nach oben erfolgen könne."²⁾

1) s. hierzu EWG-Kommission: Europäische Konferenz über die Soziale Sicherheit, Möglichkeiten der Harmonisierung der Leistungen der Sozialen Sicherheit, Brüssel 1962, Dok.Nr. V/10885/62-D (im folgenden zitiert als 'EWG-Kommission-Schlußfolgerungen')

2) 'EWG-Kommission-Schlußfolgerungen', a.a.O., Dok.Nr. V/10885/62-D, S. 2

b) Harmonisierung der Geldleistungen der
Kranken- und Mutterschaftsversicherung

Die Geldleistungen im Krankheitsfall müssen in jedem Fall so ausreichend bemessen sein, daß sie den Lebensunterhalt des Versicherten und seiner Familie sicherstellen. Da sie das ausgesetzte Arbeitseinkommen zu ersetzen haben, müssen sie diesem im Umfang soweit wie möglich angenähert werden, doch müssen gleichzeitig die Lasten berücksichtigt werden, die darauf ruhen. Die Anhebung des Krankengeldniveaus müßte jedoch Hand in Hand gehen mit einer Verbesserung der Überwachungsmöglichkeiten, damit vom Krankengeldbezug kein widerrechtlicher Gebrauch gemacht werden kann.

Die Krankengelder können für den Zeitraum wegfallen, in dem Löhne und Gehälter weitergezahlt werden. Dies trifft z.B. für die Angestellten in Deutschland (6 Wochen) und in Belgien (30 Tage) zu. Darüber hinaus erhalten die Arbeiter in Belgien in vielen Fällen 80 % des Nominallohnes auf Grund des Gesetzes über den garantierten Wochenlohn. Die Berichterstatter der Europäischen Konferenz über die Soziale Sicherheit vertraten in diesem Zusammenhang die Auffassung, daß die Weiterentwicklung auf diesem Gebiet zur vollen Lohnfortzahlung auch für Arbeiter während der ersten 6 Wochen führen könnte; gleichzeitig sehen sie diese Entwicklung in Deutschland "auch für die übrigen Mitgliedstaaten als wünschenswert"¹⁾ an. Neben einer Besserstellung der Arbeitnehmer würde damit gleichzeitig eine Entlastung der Krankenkassen erreicht.

Die Dauer der Gewährung des Krankengeldes liegt in allen sechs EWG-Mitgliedstaaten bei mindestens 6 Monaten. In den Niederlanden, Frankreich und in der Bundesrepublik geht sie noch darüber hinaus. Grundsätzlich sollen nach Ansicht der Berichterstatter die Barleistungen im Krankheitsfall so gewährt werden, daß die oftmals langwierige Wiedereingliederung in den Arbeitsprozeß durch eine befriedigende wirtschaftliche Sicherung erleichtert oder der nahtlose Anschluß an die Leistungen der Rentenversicherung gewährleistet wird.

Die Lösung des Problems hängt nicht nur von einer mehr oder weniger befristeten Dauer der Krankengeldgewährung ab, sondern auch von den Auffassungen der einzelnen Mitgliedstaaten darüber, wie die Geldlei-

1) Vgl. Heise, Bernt und Michel, Clement: Schlußfolgerungen, in: Die Sozialreform, a.a.O., Anhang I 4 a, S. 32

stungen der Krankenversicherung mit den entsprechenden Leistungen anderer Versicherungsträger koordiniert werden können. So können z.B. in einem Lande, in dem die Invalidität als eine Verlängerung des Krankheitszustandes angesehen wird, stark befristete Krankengeldleistungen keine Schwierigkeiten verursachen, wenn sich die Leistungen der Invalidenversicherung sofort anschließen. Auf der anderen Seite können selbst langfristige Krankengeldleistungen nicht vor Härten schützen, wenn nach Ablauf dieser Frist keine Ansprüche aus der Invaliden- oder Rentenversicherung, z.B. wegen unzureichender Vorversicherungszeiten oder wegen der Altersgrenze, gegeben sind. Hier liessen sich nur durch die grundsätzlich unbefristete Krankengeldgewährung Härten vermeiden.

In allen EWG-Mitgliedstaaten werden die Geldleistungen im Falle der Mutterschaft nicht ausschließlich von den Krankenversicherungsträgern gewährt. Vielmehr treten zum Teil nicht unerhebliche Mittel der Träger der Familienleistungen in Belgien, Frankreich und Luxemburg sowie der öffentlichen Hand auf Grund gesetzlicher Bestimmungen über den verbesserten Mutterschutz in Deutschland hinzu. Die Tatsache, daß die Mutterschaft in starkem Maße nach gesundheitspolitischen und bevölkerungspolitischen Gesichtspunkten zu beurteilen ist, führte zu dem Harmonisierungsvorschlag, in denjenigen Mitgliedstaaten, die keine günstigere Regelung vorsehen, für die Dauer der Schutzfrist ein Wochengeld zu gewähren, welches 100 v.H. des Durchschnittsverdienstes eines vor der Schutzfrist liegenden befristeten Zeitraumes betragen soll, in dem gearbeitet wurde.¹⁾ Außerdem sollten zusätzliche Leistungen gewährt werden, die dem erhöhten Aufwand für das Kind Rechnung tragen.

c) Geldleistungen der Invaliden-, Alters-
und Hinterbliebenenrentenversicherung

Der Aufbau der Invaliditäts-, Alters- und Hinterbliebenenrentenversicherung muß in engem Zusammenhang mit den soziologischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten jedes Landes gesehen werden, da er in höherem Maße an diese gebunden ist als andere Zweige der Sozialversicherung.²⁾ Es ist also zunächst zu fragen, ob unterschiedliche Renten-

1) Vgl. Heise, Bernt und Michel, Clement: Schlußfolgerungen, in: Die Sozialreform, a.a.O., Anhang I 4 a, S. 41

2) Vgl. Pauly, Jules: Branchenberichterstatte für die Alters-, Invaliden- und Hinterbliebenenrentenversicherung, in: Die Sozialreform, a.a.O., Anhang I 4 b, S. 71

systeme, wie sie z.Z. in den Gemeinschaftsländern bestehen, den sozialpolitischen Zielsetzungen des Vertrages entgegenwirken. Wie Bogs in seinem Mitbericht¹⁾ ausführt, ist dabei zu berücksichtigen, daß sich die Unterschiedlichkeiten der Rentenversicherungssysteme vor allem nach zwei Seiten hin auswirken, nämlich auf die für ihre Finanzierung aufzubringenden Mittel auf der einen Seite und auf die den Versicherten und ihren Hinterbliebenen zufließenden Mittel auf der anderen Seite.

Während die Aufbringung der Mittel - auf die hier nicht näher eingegangen werden soll - die Arbeitgeber und die Versicherten während des Arbeitslebens der Versicherten trifft, also in einem weiteren Sinne zu den Arbeitsbedingungen gehört und einen unmittelbaren Einfluß sowohl auf die wirtschaftliche Stellung des Arbeitnehmers als auch des Arbeitgebers hat, kommen die Rentenleistungen dem Versicherten wie auch den Hinterbliebenen ganz überwiegend erst nach dem Ausscheiden aus dem Arbeitsleben zugute. Wenn demnach der Angleichung der recht unterschiedlichen Systeme der Rentenversicherung von der Leistungsseite her keine besonders große Bedeutung für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes zugesprochen werden kann, so liegt das Streben nach Harmonisierung der Leistungen nicht nur im ökonomischen Bereich der Aufgaben der Wirtschaftsgemeinschaft. Bei fortschreitendem Zusammenschluß der Mitgliedstaaten würde es mit einer gerechten Ordnung der Lebens- und Arbeitsbedingungen nicht im Einklang stehen, bei im wesentlichen gleichen Bedürfnissen der Arbeitskräfte ihre Invaliditäts- und Alterssicherung unterschiedlich zu gestalten.

ca) Mindestaufgaben der Mitgliedstaaten

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, zu einer Annäherung der Rentensysteme der EWG-Staaten zu gelangen: Entweder versucht man, eine Übereinstimmung in den Grundkonzeptionen herbeizuführen, oder man versucht, unter (vorläufiger) Beibehaltung der unterschiedlichen Ordnungen einzelne Vorschriften zu harmonisieren.

Wie Bogs in seinem Mitbericht ausführt, hält er es für angebracht, "bald" der Angleichung der einzelnen Rechte mit Fragen zu beginnen, denen für

1) Bogs, Walter: Mitbericht zum Bericht von Jules Pauly, a.a.O., S. 78 ff.

die Zusammenarbeit der Länder ... besondere Bedeutung zukommt.¹⁾ Als weiterer Weg zur Annäherung ist auf das Übereinkommen 102 der Internationalen Arbeitsorganisation hinzuweisen, die die Mindestleistungen umfaßt.²⁾ Diese Konvention stellt für die soziale Sicherheit eine Art 'Leitbild' dar und gibt im Grunde nur die als sozial gerechtfertigt angesehene Einkommensverteilung wieder, d.h. das Ausmaß der primären und sekundären Beteiligung der einzelnen gesellschaftlichen Gruppen am Sozialprodukt.³⁾

Auf der Grundlage dieser Mindestnormen fordern die Sachverständigen der Europäischen Konferenz über die Soziale Sicherheit, für alle Arbeitnehmer, die keinen Anspruch auf eine beitragsfinanzierte Rente haben oder deren Rente sehr gering ist, einen Mindestbetrag aus öffentlichen Mitteln als Existenzminimum zur Verfügung zu stellen.⁴⁾

Auf jeden Fall müssen die Sozialleistungen so ausgestaltet werden, daß sie das wegfallende oder verringerte Arbeitseinkommen ersetzen, da nur so der Lebensstandard der Sozialleistungsempfänger gewahrt werden kann.

Bei der Erfüllung dieser Aufgabe können die einzelnen Rentensysteme nicht für sich gesehen und nebeneinander gestellt werden. Sie müssen vor allem im Zusammenhang mit den in den einzelnen Ländern gegebenen Lohnverhältnissen und sonstigen ergänzenden Leistungen (z.B. den betrieblichen Sozialleistungen und auch der öffentlichen Fürsorge) be-

1) Bogs, Walter, a.a.O., S. 91

2) Abgedruckt in: Die Sozialreform, a.a.O., Anhang I 1, S. 3 - 29

3) Vgl. Hampel, Gustav: Die Bedeutung der Sozialpolitik für die Europäische Integration, Kieler Studien Nr. 33, Kiel 1955, S. 30 ff.

4) Vgl. EWG-Kommission: Dok.Nr. V/10885/62-D, Schlußfolgerungen, a.a.O., S. 2 f. Die von Arbeitnehmerseite geforderte garantierte Mindestversicherungsrente oder Mindestsozialleistung für alle Arbeitnehmer mit normalem Berufsleben oder unzureichender Versicherungszeit stieß vor allem von seiten der Arbeitgeber und der unabhängigen Sachverständigen auf Widerstand. So wurde vor allem auf die Schwierigkeit und Unbilligkeit des Finanzierungssystems hingewiesen, da einerseits eine proportionale Abgabe auf die Löhne für generalisierte einheitliche Leistungen einen Widerspruch darstellt, andererseits eine feste Beitragsleistung, die sich am geringsten Arbeitseinkommen orientieren müßte, zu Mindestrenten führen würde, die nicht zur Bestreitung des Lebensunterhalts ausreichen. In beiden Fällen müßte daher der Staat eingreifen, sei es durch Übernahme des Deckungsdefizits bei ausreichenden Mindestrenten oder als zusätzliche Leistungen aus öffentlichen Mitteln in Form von Fürsorgezahlungen. (Vgl. EWG-Kommission: Dok.Nr. V/6841/62-D, Zusammenfassender Bericht, a.a.O., S. 81 ff.)

trachtet werden. Vielfach ist das durch die Gesetze der einzelnen Staaten erstrebte Sicherungsziel gleich und nur die rechtstechnische Gestaltung der angewandten Mittel unterschiedlich.

cb) Allgemeine Richtung der Harmonisierungsbestrebungen

cba) bei den Invaliditätsrenten

Bei der Schaffung von Gleichwertigkeiten ist zunächst die Frage zu klären, ob die Invalidität hinsichtlich der Zurechnung zu einem Versicherungszweig als eine Fortsetzung der Krankheit oder als vorzeitige Alterung zu betrachten ist. Die Auffassungen in den verschiedenen Ländern der Gemeinschaft weichen hierbei voneinander ab. Daher gehen die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Leistungen für den Fall der Invalidität von zwei verschiedenen Gesichtspunkten aus. Für die einen stehen die beruflichen Folgen der dauernden Minderung der Arbeitsfähigkeit infolge länger dauernder Krankheit oder eines Unfalles oder des vorzeitigen Kräfteverbrauchs praktisch den Folgen der Erreichung der Altersgrenze gleich. Für die anderen ist die Invalidität eine besondere Erscheinungsform der Krankheit.¹⁾

Auf der Europäischen Konferenz wurde für dieses Problem die Auffassung vertreten, daß der Begriff der Invalidität stets Erwerbsunfähigkeit bedeutet und nicht allein einen Krankheitszustand darstellt.²⁾ Dabei ist jedoch zwischen der vorübergehenden bzw. teilweisen und der ständigen Erwerbsunfähigkeit zu unterscheiden. Die Leistungen der Invaliditätsrentenversicherungen sollten daher zwei Stufen umfassen; während die eine für die völlig Erwerbsunfähigen Anwendung findet, wäre die andere für jene Invaliden gedacht, die eine Tätigkeit fortsetzen oder wieder aufnehmen können, die ihnen zumindest einen Teil des früheren Verdienstes gewährleistet.

Bei einem Vergleich der Mindestgrade der Minderung der Erwerbsfähigkeit, die zur Gewährung einer Invalidenrente führen, ist man zunächst geneigt anzunehmen, daß diese Sätze in allen Ländern, außer in Deutschland und in gewissem Maße in Frankreich, gleich sind. Doch werden in

1) Vgl. EWG-Studie: Wesen der Sozialen Sicherheit ..., a.a.O., S. 78.

2) Vgl. EWG-Kommission: Schlußfolgerungen, Dok.Nr. V/10885/62-D, a.a.O., S. 4.

einigen Ländern in unterschiedlicher Form darüber hinaus Anforderungen beispielsweise an die berufliche Vergangenheit des Antragstellers oder seine Berufsausbildung oder die Gesamtsituation am Arbeitsmarkt gestellt. Es muß daher nach einer gemeinsamen Definition des Begriffs der Erwerbsunfähigkeit gesucht werden, aus dem der Anspruch auf Zahlung der Invalidenrente resultiert.

cbb) bei den Altersrenten

Die derzeitige Regelung der Altersversorgung in den Ländern der Gemeinschaft ist sowohl hinsichtlich der Altersgrenze als auch der Bemessungsgrundlage der Renten und des Rentensatzes stark differenziert. Der Anspruch auf Altersrente wird in den einzelnen Mitgliedstaaten unter unterschiedlichen Voraussetzungen erworben. Im allgemeinen zeigen die Rechtsvorschriften eine gewisse Elastizität in den Voraussetzungen, wobei die Aufschiebung der Rentenfeststellung und eine etwaige vorzeitige Leistungsgewährung Unterschiede in der Höhe der gewährten Renten bedingen.¹⁾

In allen Ländern wird die Altersgrenze direkt oder indirekt nach dem beitragspflichtigen Arbeitseinkommen des Arbeitnehmers und nach seiner Versicherungszeit berechnet. Bei dieser Regelung wird für die Berechnung der Rente das gesamte Arbeitsentgelt während der beruflichen Laufbahn zugrunde gelegt. Selbst wenn die Tendenz zur Harmonisierung der Altersrenten darauf abzielt, daß die Rente in sämtlichen Mitgliedstaaten den gleichen Vom-Hundert-Satz des früher von dem Rentenempfänger bezogenen Arbeitsentgelts darstellt, ist damit noch kein gleichwertiges Niveau erreicht, solange noch nicht die Löhne im Gemeinsamen Markt einander angeglichen wurden. Eine prozentual niedrig bemessene Rente bei hohem Arbeitsentgelt kann eine bessere Sicherung gewähren als eine prozentual hoch bemessene Rente bei niedrigem Arbeitsentgelt.²⁾

cbc) bei den Hinterbliebenenrenten

Die Hinterbliebenenrentenversicherung ist in allen Ländern der Gemeinschaft bekannt. Doch besteht hinsichtlich der Anspruchsvoraussetzungen große Unterschiedlichkeit. Während in einigen Ländern der

1) Vgl. EWG-Studie: Wesen der Sozialen Sicherheit, a.a.O., S. 78

2) Boge, Walter: Schlußfolgerungen, in: Sozialreform, a.a.O., Anhang I 4 b, S. 89

Rentenanspruch der Witwe von einer Altersgrenze abhängt (z.B. Niederlande, Belgien), wird in anderen Mitgliedstaaten der Rentenanspruch bereits dadurch begründet, daß der Versicherte gestorben und die Wartezeit erfüllt ist.

Der Anspruch eines Hinterbliebenen auf Leistungen wird im allgemeinen vom Anspruch des Erblässers gegenüber dem zur Gewährung der Invaliditätsrente oder Altersrente verpflichteten Versicherungsträger abgeleitet. Eine Ausnahme bilden lediglich die Niederlande, wo bei der allgemeinen Witwen- und Waisenversicherung der Anspruch unabhängig von den erworbenen Ansprüchen des verstorbenen Rentenberechtigten in der Altersversicherung besteht.¹⁾ Dabei sehen die Rechtsvorschriften in Belgien, Frankreich und in den Niederlanden zur Gewährung der Leistungen ein bestimmtes Mindestalter vor.²⁾ Da es auf lange Sicht jedoch nicht vertretbar sein wird, daß Witwen, bei denen die gleichen Verhältnisse vorliegen, je nach dem Wohnsitz in der Gemeinschaft Anspruch auf Hinterbliebenenrente erheben können oder nicht, muß die soziale Harmonisierung auch die Voraussetzungen für die Leistungsgewährung umfassen. Außerdem sollte nicht verkannt werden, daß eine nicht ausreichende Sicherung der Witwen und Waisen in einem Land der EWG gerade qualifizierte Arbeitskräfte, die sich für ihre Angehörigen verantwortlich fühlen, davon abhalten könnte, in einem solchen Lande die Arbeit aufzunehmen.

cc) Kurzfristig realisierbare
Harmonisierungsmaßnahmen

Der Vertrag von Rom sieht eine Übergangszeit von 12 Jahren vor, an deren Ende, 1970, die wirtschaftliche und soziale Integration verwirklicht sein müssen. Doch ist es zweifellos zu viel verlangt, wenn man von den einzelstaatlichen Sozialversicherungssystemen am Ende dieser Übergangszeit fordert, daß sie eine perfekte Gleichartigkeit aufweisen; doch sollten die Leistungen für sämtliche Sozialversicherungszweige zumindest ein vergleichbares Niveau aufweisen.

-
- 1) Vgl. EWG-Studie: Leistungen der Sozialen Sicherheit, EWG-Dok.Nr. 8059/2/IX/1962/5, a.a.O., Kapitel V, S. 54 und Kapitel VI, S. 64.
 - 2) Pauly hebt hervor, daß die Voraussetzungen sowohl stark von dem Beschäftigungsangebot für Frauen wie auch von dem Umfang der in dem jeweiligen Land üblichen Frauenarbeit beeinflußt werden; a.a.O., S. 67.

Auf der Europäischen Konferenz über die Soziale Sicherheit hat sich daher die Arbeitsgruppe 'Möglichkeiten zur sozialen Harmonisierung' dafür ausgesprochen, kurzfristige Harmonisierungsmaßnahmen in Angriff zu nehmen, bei denen es möglich erscheint, die Voraussetzungen für die Gewährung von Sozialeinkommen sowie deren Höhe und deren Dauer in den einzelnen Zweigen und Ländern zur Übereinstimmung zu bringen. Es sei jedoch nochmals hervorgehoben, daß die hiermit angestrebte Ausschaltung der Disharmonien im Zuge der Weiterentwicklung keine Vereinheitlichung der Systeme bedeuten kann. Die Anregungen, die von dieser Konferenz für die kurzfristigen Harmonisierungsmaßnahmen gegeben wurden, lassen sich in folgenden Punkten zusammenfassen:¹⁾

- Aufhebung des Verbots einer beruflichen Tätigkeit für Empfänger normaler auf Beitragsbasis beruhender Altersrenten. Sobald durch Beitragszahlung ein Rentenanspruch entstanden ist, darf es keine Rolle spielen, ob der Rentenbezieher noch ein anderes Einkommen bezieht, auch wenn es unter Umständen aus einem anderen Arbeitseinkommen herrührt. Anders liegt dagegen der Fall, wenn das ganze System nicht durch Beitragszahlungen finanziert wird oder ein gewisses Höchsteinkommen vorgeschrieben ist. Denn hierbei handelt es sich um eine Fürsorgeleistung, auf die nur solange ein Anspruch besteht, wie der Bezugsberechtigte seinen Lebensunterhalt nicht aus anderen Einkommensquellen bestreiten kann.
- Vereinheitlichung der oberen Altersgrenzen für den Bezug von Waisenrenten, vor allem solange die Betroffenen noch in Ausbildung stehen und noch nicht verdienen. Hierbei ist vor allem eine gemeinsame Definition des Begriffes 'Ausbildung' erforderlich. Außerdem sind die Maßstäbe für die Ermittlung des maximalen Arbeitsentgelts zu vereinheitlichen, das bei der Beitrags- und Rentenberechnung zu berücksichtigen ist.
- Auf dem Gebiet der Krankenversicherung ist anzustreben, daß in allen Ländern der Gemeinschaft die Arbeitslosen von den Beiträgen zur Krankenversicherung befreit werden. Außerdem

1) Vgl. EWG-Kommission: Schlußfolgerungen, EWG-Dok.Nr. V/10885/62-D, a.a.O., S. 6 ff.

ist ganz generell jede über die Beitragsleistung hinausgehende Kostenbelastung der Versicherten allmählich abzuschaffen. Die Barleistungen im Krankheitsfall sind grundsätzlich so zu gewähren, daß die oftmals langwierige Wiedereingliederung in den Arbeitsprozeß durch eine befriedigende wirtschaftliche Sicherung erleichtert oder der Anschluß an die Leistungen der Rentenversicherung gewährleistet ist.

- Um die Leistungen aus dem Familienlastenausgleich in den einzelnen Mitgliedstaaten auf ein vergleichbares Niveau zu bringen, wäre zunächst darauf hinzuwirken, daß die nationalen Gesetzgebungen ein Höchstmaß an Homogenität aufweisen. Hierbei ist zunächst auf nationaler Ebene anzustreben, daß innerhalb jedes Landes bei gleicher Zusammensetzung der Familie die gleichen Leistungen gewährt werden, unabhängig von der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Berufsgruppe, ohne Rücksicht auf das Einkommen oder den Wohn- und Arbeitsplatz.¹⁾ Die Familienzulagen stellen eine Ergänzung des Arbeitsentgeltes dar, um die durch die Familie entstehende stärkere Belastung auszugleichen. Sie müssen daher stets zusätzlich zum Arbeitsentgelt oder aber zu dem dieses ersetzende Sozialeinkommen gezahlt werden. Sofern daher neben den Sozialeinkommen trotz familiärer Mehrbelastungen keine gesonderten Sozialleistungen aus dem Familienlastenausgleich gewährt werden, sind die aus den einzelnen Sozialversicherungszweigen zufließenden Sozialeinkommen um die entsprechenden Einheitssätze für die unterhaltsberechtigten Familienmitglieder zu erhöhen.

Betrachtet man die soziale Gerechtigkeit als einen Eckpfeiler der Regelungen der Familienbeihilfen, so sollte man auch auf Gemeinschaftsebene um eine fortschreitende Harmonisierung der Geldleistungen des Familienlastenausgleichs bemüht sein. Ausserdem sollte eine Kumulierung dieser Einkommen mit den Sozialeinkommen aus anderen Versicherungszweigen grundsätzlich zugelassen werden.

- Bei den Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung sollte auf Gemeinschaftsebene vor allem eine einheitliche Regelung über

1) Eine solche Ausdehnung der Familienbeihilfe macht jedoch gleichzeitig eine allgemeine gleichmäßige, nicht nur auf bestimmte Berufsgruppen beschränkte Verteilung der Lasten erforderlich.

die Höhe und die Zahlungsdauer des Arbeitslosengeldes, nicht zuletzt mit Rücksicht auf die Wanderarbeitnehmer, angestrebt werden.

Hier stehen sich in den Systemen der einzelnen Länder zwei Auffassungen gegenüber. Während die erste Gruppe dahin tendiert, dem Arbeitslosen Anspruch auf Erhaltung seines Lebensstandards anzuerkennen, so daß die Leistungen für die gesamte Dauer der Arbeitslosigkeit gewährt werden, wird von der anderen Seite geltend gemacht, daß hohe und zeitlich unbegrenzte Leistungen den Arbeitswillen des Arbeitslosen schwächen.¹⁾ Auf der Europäischen Konferenz über die Soziale Sicherheit wurde daher angeregt, im Rahmen der sozialen Harmonisierung Leistungssätze anzustreben, die dem Arbeitslosen im allgemeinen erlauben, seinen bisherigen Lebensstandard weitgehend aufrecht zu erhalten. Hinsichtlich der Dauer der Leistungen wurde eine zeitliche Begrenzung für vertretbar gehalten; doch dürfe sie nicht so kurz bemessen sein, daß dem Arbeitslosen die Wiedereingliederung in den Arbeitsprozeß unmöglich gemacht wird. Eine Gefahr für die Abschwächung des Arbeitswillen sehen die Berichtersteller in ihrem Vorschlag eines möglichst hohen Arbeitslosengeldes nicht, da allein die zeitliche Begrenzung des Leistungsanspruchs, die dem Sozialeinkommensempfänger stets vor Augen steht, genügen wird, um den Arbeitswillen ständig wach zu halten.

Mit Hilfe der vorgenannten Harmonisierungsvorschläge erhofft man sich kurzfristig eine gewisse Angleichung im Niveau der Sozialeinkommen innerhalb der Gemeinschaft. Sie könnten gleichzeitig die Grundlage für die auf lange Sicht durchzuführende Harmonisierung der Sozialversicherungssysteme bilden. Allen kurzfristigen Leistungsverbesserungen, die im Fortschritt zu erfolgen haben, sind jedoch gewisse Grenzen gesetzt, zum einen durch die wirtschaftlich-sozialen Zustände jedes Landes, zum anderen durch die Produktivität der Industrien in den einzelnen Mitgliedstaaten. Vor allem die Produktivität oder der Produktivitätszuwachs in den einzelnen Mitgliedstaaten spielen bei der Verbesserung der Sozialeinkommen im Fortschritt eine große Rolle. Sie schöpfen, wie z.B. auch Lohnverbesserungen, aus demselben Topf, dem Sozialprodukt. Soll daher bei der sozialen Harmonisierung eine Lohn- oder Kosteninflation vermieden werden, so ist auf die zwischen den Lohn- und So-

1) Vgl. EWG-Kommission: Schlußfolgerungen, Bericht der Arbeitsgruppe 'Arbeitslosigkeit', EWG-Dok.Nr. 10880/V/62-D, a.a.O., S. 2 f.

zialeinkommen bestehende Interdependenz und die Grenzen, die das jeweilige Sozialprodukt hier für Verbesserungen setzt, zu achten.

2. Allgemeine Grundsätze für die Harmonisierung der wirtschaftlichen Leistungen

a) Wirtschaftliche Leistungen mit zeitweisigem Charakter und Folgerungen für die Verwirklichung

Die wirtschaftlichen Leistungen der Sozialversicherungssysteme mit zeitweisigem Charakter umfassen das Krankengeld als Nebenleistung oder selbständige wirtschaftliche Leistungen wie das Arbeitslosengeld, die Mutterschaftsbeihilfen und das Kindergeld.

Für die Harmonisierung dieser Sozialeinkommen, die an die Stelle des Arbeitseinkommens treten bzw. besondere Belastungen desselben ausgleichen sollen, lassen sich nach Cannella¹⁾ folgende Grundsätze aufstellen:

- Der Anspruch auf Gewährung der Leistungen darf nicht von Voraussetzungen abhängig gemacht werden.

Die wirtschaftlichen Nebenleistungen der Gesundheitssicherung müssen den Hauptleistungen folgen, deren Gewährung keinen Bedingungen unterliegt. Die selbständigen wirtschaftlichen Leistungen dürfen nicht von versicherungsmäßigen Voraussetzungen abhängig gemacht werden, gleichgültig, ob diese die zeitliche Dauer der Versicherung oder die Mindestzahl der eingezahlten oder geschuldeten **Beiträge** betreffen.

- Die wirtschaftlichen Leistungen, die ein Arbeitseinkommen ersetzen, müssen diesem angemessen sein.

Beim Eintritt der geschützten Ereignisse gewähren die Sozialversicherungssysteme wirtschaftliche Leistungen, die das weggefallene oder ausgesetzte Arbeitseinkommen ersetzen; sie müssen sich daher diesem Einkommen im Umfang so weit wie möglich anpassen, höchstens jedoch bis zum Nettobetrag des weggefallenen Arbeitseinkommens.

Da jede dieser Sozialleistungen das weggefallene Arbeitseinkommen ersetzt, können die Leistungen nur jeweils aus einem

1) Vgl. Cannella, Giorgio: Möglichkeiten zur Harmonisierung der Leistungen der Sozialen Sicherheit, EWG-Dok.Nr. V/6841/2/62-D, S. 77.

Versicherungszweig bezogen werden. Da jedoch der Umfang der Leistungen unterschiedlich sein kann, muß dem Arbeitnehmer die Wahlmöglichkeit der für ihn günstigsten Leistung zugestanden werden.

- Die Familienzulagen sind als Ergänzung des Arbeitseinkommens auf Grund von Einheitssätzen für jedes unterhaltsberechtignte Familienmitglied festzulegen.

Da die Familienleistungen als Ausgleich der stärkeren familiären Belastungen zusätzlich zum Arbeitsentgelt gezahlt werden, müssen sie auch stets zu den das Arbeitsentgelt ersetzenden Leistungen hinzukommen. Daraus folgt, daß eine Versicherungsleistung automatisch um die entsprechenden Einheitssätze für jedes unterhaltsberechtignte Familienmitglied erhöht werden muß, sofern die Sozialleistungen nicht von Anfang an höher angesetzt sind.

Aus der Zielsetzung der sozialen Harmonisierung, allen Menschen gleichwertige Garantien gegen die sozialen Risiken zu gewähren, kann weiterhin gefolgert werden, daß auch die Leistungen des Familienlastenausgleichs einheitlich sein müssen, d.h. ohne Unterschied des Wohnortes des Arbeitnehmers, der von ihm ausgeübten Tätigkeit und unabhängig von bevölkerungspolitischen Zielen.

- Der Anspruch auf Leistung muß vorzugsweise für die gesamte Dauer des geschützten Ereignisses anerkannt werden. Dieser Grundsatz bietet in seiner Durchführung keine Schwierigkeiten auf dem Gebiet des Mutterschutzes, des Schutzes gegen Arbeitsunfälle und auf dem Gebiet der Familienzulagen, da hier bereits vor Eintritt des geschützten Ereignisses die Leistungsdauer festgelegt wurde.

Auf dem Sektor der Arbeitslosenversicherung kann jedoch einer generell unbefristeten Leistungsgewährung nicht unbedingt zugestimmt werden. Hier muß die wirtschaftliche Leistung zur Vermeidung von Mißbräuchen und hauptsächlich mit Rücksicht auf das Element der Freiwilligkeit beim Auftreten des geschützten Ereignisses zeitlich beschränkt werden. Wird die Leistung im Falle der Arbeitslosigkeit zeitlich unbegrenzt gewährt, dann besteht die Gefahr, daß sich dieser Zustand als einem beruflichen Bequemlichkeitszustand gleichgestellt erweist.

b) Wirtschaftliche Leistungen mit lebenslänglichem Charakter und Folgerungen für die Verwirklichung

Zu den wirtschaftlichen Leistungen mit lebenslänglichem Charakter zählen die Renten bei Unfall und Berufskrankheiten, die Invaliden- und Altersrenten sowie die entsprechenden Leistungen an die Hinterbliebenen.

Auf dem Gebiet des Schutzes gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten stehen zwei Instrumente zur sozialen Harmonisierung zur Verfügung: die Einheitsliste der Berufskrankheiten und die Einheitstabelle für die Berechnung der dauernden Arbeitsunfähigkeit auf Grund eines Unfalles.

Anerkannte Berufskrankheiten gibt es etwa fünfzig, doch beträgt die Zahl der von allen Mitgliedstaaten gemeinsam anerkannten Berufskrankheiten nur etwa zehn.¹⁾ Zum Schutz der Wanderarbeitnehmer hat die EWG-Kommission eine vollständige Liste der Berufskrankheiten für den EWG-Raum zusammengestellt, um eine einheitliche Regelung des Versicherungsschutzes zu erreichen. Diese Liste soll nach Auffassung der Kommission die Grundlage für die Gewährung von Sozialeinkommen darstellen. Darüber hinaus sollten die wirtschaftlichen Leistungen auch dann gewährt werden, wenn die Krankheit nicht als Berufskrankheit anerkannt ist, die Erkrankung aber nachweislich mit dem Beruf des Versicherten in Zusammenhang steht.

Bei den Geldleistungen für die Folgen von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten unterscheidet man in sämtlichen EWG-Staaten kurzfristige Geldleistungen, die in Fällen vorübergehender Minderung der Erwerbsfähigkeit oder bis zur Feststellung einer dauernden Minderung der Erwerbsfähigkeit gewährt werden, und langfristige Geldleistungen, welche für Beeinträchtigungen gewährt werden, die für einen längeren Zeitraum bestehen.

Die Frage, nach welcher Methode die zu gewährende Entschädigung ermittelt werden soll, wirft das Problem des abstrakten bzw. konkreten Schadenersatzes auf, d.h. ob der Grad der Erwerbsunfähigkeit aus dem Wesen und der Schwere der durch den Unfall verursachten Schädigung ermittelt werden soll oder ob die Erwerbsunfähigkeit nach dem tatsäch-

1) Vgl. Sprecher der EWG-Kommission: Informativische Aufzeichnung P/49 vom Dezember 1963, Brüssel 1963, S. 1

lichen Unterschied zwischen dem vor und nach dem Unfall erreichten Lohn bemessen werden soll.

Die Vorzüge der abstrakten Rentenberechnung zeigt Kupstahl¹⁾ - Bericht-
erstatter der Europäischen Konferenz für den Bereich 'Arbeitsunfälle
und Berufskrankheiten' - wie folgt auf:

"Der Verletzte braucht bei der abstrakten Entschädigung
den Verlust der Rente nicht zu befürchten, wenn er sei-
ne vorhandenen Kräfte angemessen einsetzt, ein Faktor,
dem erhebliche psychologische Bedeutung beizumessen ist.
... Der Übergang vom abstrakten zum konkreten Schadens-
ersatz erscheint daher bedenklich für Zeiten wirtschaft-
licher Krisen."

Daher schlägt er vor, der abstrakten Rentenfestsetzung den Vorzug zu
geben. Indessen kann jedoch nicht übersehen werden, daß die starre
Anwendung der abstrakten Entschädigung, die von Hilfstafeln ausgeht,
die Gefahr von Ungerechtigkeiten beinhaltet, da hierbei wesentliche
individuelle Bemessungselemente außer Betracht bleiben. Es muß aber
davon ausgegangen werden, daß die durch den Unfall verursachte Minde-
rung der Erwerbsfähigkeit nur nach den besonderen Fakten des Einzel-
falles zu bewerten ist. Wenn die abstrakte Beurteilung hierbei be-
stimmte Sätze zu Grunde legt, so können diese nur einen Anhaltspunkt
für die Rentenermittlung darstellen.

Da die Erwerbsunfähigkeit infolge Berufskrankheit oder Arbeitsunfall
meist stärker empfunden wird und als schutzwürdiger angesehen wird
als die normale Invalidität, sind an den Rentenanspruch geringere Min-
destversicherungsanfordernisse zu stellen; vielmehr ist geradezu und-
vorzugsweise das Recht auf Rente unabhängig von der Versicherungszeit
des Arbeitnehmers anzuerkennen. Um jedoch auch hier auf Gemeinschafts-
ebene einen einheitlichen Schutz der Arbeitnehmer herbeizuführen, ist
darüber hinaus der Mindestgrad der verminderten Erwerbsfähigkeit ge-
nerell festzulegen, der einen Leistungsanspruch begründet. Hinsicht-
lich der Rentenhöhe wurde als Harmonisierungsgrundlage angeführt, bei
vorübergehender Erwerbsunfähigkeit ein Tagegeld bis zu 70 bis 80 v.H.
des Bruttolohnes zu zahlen, während bei ständiger Erwerbsunfähigkeit

1) Kupstahl, Werner: Möglichkeiten der Harmonisierung der Leistungen
der Versicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten, in:
Die Sozialreform, a.a.O., Anhang I 4 c, S. 124

die Gewährung einer Rente in Höhe von 75 bis 80 v.H. des tatsächlichen Lohnes vorgeschlagen wurde.¹⁾

Hinsichtlich der Leistungen der Unfallversicherung sowie der Invaliden- und Altersversicherung an die Hinterbliebenen könnte eine weitgehende Harmonisierung auf Gemeinschaftsebene erreicht werden, z.B. durch die Aufhebung der umfangmäßigen Differenzierung der Leistungen nach dem Alter des Überlebenden Gatten. Gleichzeitig sollte für den Fall der Wiederverheiratung der Witwe die Ablösungsentschädigung einheitlich festgesetzt werden.

Die vorgenannten Vorschläge der Branchenberichterstatter der Europäischen Konferenz über die Soziale Sicherheit führen bei ihrer Verwirklichung zu keinen Eingriffen in die Geschlossenheit der nationalen Systeme und werden auch die diesem System zugrunde liegenden gesellschaftspolitischen Anschauungen nicht negativ beeinflussen.

3. Harmonisierung der Lohneinkommen

a) Allgemeine Gesichtspunkte

Der wachsende Wohlstand im Gemeinsamen Markt soll allen Menschen gleichmäßig zugute kommen. Es fragt sich somit, wie die soziale Harmonisierung der bestehenden Unterschiede in der horizontalen und vertikalen Lohneinkommensstruktur im Rahmen der Fortschritte gefördert werden kann. Die heute in den Mitgliedstaaten bestehenden Lohnstrukturen sind zum größten Teil historisch gewachsen und berücksichtigen noch keine europäischen Elemente. Bei den weiteren Entwicklungstendenzen auf dem Gebiet der Lohnpolitik sind aber künftighin die europäischen Elemente zu berücksichtigen.²⁾

Jede Erörterung dieses Themas hat zumindest zwei Ziele der europäischen Wirtschafts- und Sozialpolitik zu beachten: das wirtschaftliche Wachstum und die Solidarität. Das erste Ziel umfaßt zugleich die Forderung nach Vollbeschäftigung, während die zweite Zielsetzung auf die Verteilung des wachsenden Einkommens abstellt.

1) Meinhold, Helmut: Allgemeine Schlußfolgerungen, EWG-Dok.Nr. V/10868/62-D, a.a.O., S. 4

2) Vgl. Pen, Jan: Europäische Lohnpolitik, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, a.a.O., Heft 10/1963, S. 581 ff.

Die Frage nach der Harmonisierung der Lohneinkommen, d.h. die Frage nach einer optimalen europäischen Lohnpolitik umfaßt mehrere Aspekte. So ist zunächst die Frage zu klären, wie hoch für einen bestimmten Arbeitertypus mit einer bestimmten Ausbildung an einem gegebenen Ort der Gemeinschaft der Lohn im Vergleich zu anderen Arbeitnehmern mit demselben Schulungsniveau an anderen Orten der Gemeinschaft sein soll.

Hierauf lassen sich zunächst zwei extreme Antworten finden; unter Anwendung des Solidaritätsprinzips ist zu fordern, daß Arbeiter mit gleichem Ausbildungsgrad dasselbe verdienen, und zwar unabhängig von ihrem Arbeitsort in der Gemeinschaft. Orientiert sich aber die Lohnfestsetzung am Produktivitätsprinzip, so würde das bedeuten, daß Arbeiter mit gleichem Ausbildungsgrad so viel verdienen sollen, wie es an ihrem Arbeitsort maximal möglich ist.¹⁾ Die gleiche Bezahlung setzt auf Gemeinschaftsebene ein einheitliches System der Arbeitsbewertung voraus, so daß die verschiedenen Entlohnungsniveaus zahlenmäßig miteinander verglichen werden können. Gleichen Bewertungspunktzahlen müßten sodann gleiche Lohnsummen zugeordnet werden. Eine solche Lohnfestsetzung würde aber nur von der Qualität der Arbeit ausgehen und die Arbeitsproduktivität, welche lokalen Schwankungen unterworfen ist, unberücksichtigt lassen. Doch stellen diese Produktivitätsunterschiede für die Lohnpolitik der Gemeinschaft zunächst eine Gegebenheit dar. Werden diese Unterschiede nicht berücksichtigt, so kann eine Lohnpolitik nach dem Solidaritätsprinzip an Orten mit geringer Produktivität die Beschäftigungsmöglichkeiten verringern und das wirtschaftliche Wachstum abmindern.

Eine europäische Lohnpolitik, die auf dem Prinzip des Mikro-Maximums aufbaut, führt zunächst dazu, daß ein maximaler Teil des Unternehmerüberschusses in Lohn verwandelt wird. "Die einzige Bremse für das Mikro-Maximum stellt ... die Beschäftigung dar. Wird diese gefährdet, so wird der Lohnerhöhung eine Schranke vorgeschoben."²⁾ Wie jedoch die neo-keynesische Theorie nachgewiesen hat, führen beträchtliche Lohnerhöhungen zu einer Lohninflation, vorausgesetzt, daß sie über eine hinlänglich breite Front durchgeführt werden. Die Bedingungen für die Abwälzung der gestiegenen Löhne werden durch die Kaufkraft

1) Jan Pen bezeichnet diese beiden Auffassungen als das Prinzip "gleiche Bezahlung" und das Prinzip "Mikro-Maximum", die im folgenden übernommen werden.

2) Pen, Jan, a.a.O., S. 583

des höheren Lohnes geschaffen; so steigen Löhne und Kosten zusammen zu Lasten der wirtschaftlich Schwachen.

Das Ziel der EWG, die Lebenshaltung zu verbessern und die in Art. 104 festgelegte Aufgabe der Stabilerhaltung der Währung erfordern jedoch die Vermeidung der Lohninflation. Das impliziert, daß bei Lohnfestsetzung die Arbeitsproduktivität berücksichtigt wird. Lohnsteigerungen, die über die Produktivität oder deren Zuwachsrates hinausgehen, weisen eine Tendenz zur Abwälzung auf die Preise auf, soweit die Konjunktur es zuläßt.

Die auf Gemeinschaftsebene anzustrebende Lohnpolitik wird den bestehenden Produktivitätsunterschieden Rechnung tragen müssen. Doch kann eine feste Koppelung in der Praxis nicht durchgeführt werden. "Solch ein starres Kriterium hätte zur Folge, daß die Löhne in manchen Wirtschaftszweigen zurückbleiben, wodurch nicht nur die Solidarität beeinträchtigt, sondern auch die Existenz dieser Wirtschaftszweige gefährdet würde. ... Im neuen Europa werden denn auch hier und da Lohn erhöhungen durchgeführt werden müssen, die über die Produktivitätssteigerung hinausgehen. Hingegen werden in anderen, schnell wachsenden und stark mechanisierten oder automatisierten Wirtschaftszweigen ... niedrigere Löhne gezahlt werden müssen als es dem Mikro-Maximum oder sogar der Produktivität entspricht."¹⁾

Eine Lohnpolitik auf Gemeinschaftsebene, die von dem Gedanken der Harmonisierung der Realeinkommen geleitet ist, wird in dieser Hinsicht einen Kompromiß zwischen Solidarität und Mikro-Maximum darstellen. Dieser Kompromiß wird auch von den Lohn Differenzen zwischen Entwicklungsgebieten und entwickelten Gebieten und der vertikalen Lohnstruktur der Gemeinschaftsländer geprägt werden.

Die europäische Integration und vor allem die soziale Harmonisierung soll dazu beitragen, daß sich die Lohn- und Gehaltsdifferenzen allmählich verringern. Dies kann jedoch nicht einfach durch eine nominelle Nivellierung der Tariflöhne erfolgen, wenn diese Lohnunterschiede auf unterschiedlichen Produktivitätsgraden beruhen. Das Hauptaugenmerk ist hierbei vielmehr auf die Produktivitätssteigerung zu legen, wobei gezielte Maßnahmen der Struktur- und Regionalpolitik große Hilfe leisten können.

1) Pen, Jan, a.a.O., S. 584

Als Ziel der Harmonisierung der Lohneinkommen kann daher die Überwindung der Ungleichheiten der Wohlstandsverteilung, der zwischenstaatliche und interregionale Ausgleich der Einkommen angesehen werden. Hierzu bedarf es einer engen Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern und auch den Organen der europäischen Exekutive.

aa) Aufgaben der Sozialpartner

Die Festlegung der Arbeitsbedingungen im einzelnen muß der autonomen Verantwortung der Sozialpartner überlassen bleiben; ihre Verantwortung für das Funktionieren und die Stabilität des Gemeinsamen Marktes wird angesichts der sich ändernden Tatbestände immer größer werden.

Ein gemeinsamer Markt, dessen einzelne Mitglieder eine im Grundsätzlichen unterschiedliche Lohnpolitik verfolgen, muß jedoch mit schweren Beeinträchtigungen seiner Funktionsfähigkeit rechnen.

Aufgabe der Sozialpartner muß es daher sein, bei der Harmonisierung der Lohneinkommen auf Gemeinschaftsebene darauf zu achten, daß die Funktionsfähigkeit und Stabilität des vergrößerten Wirtschaftsraumes nicht beeinträchtigt wird.

Hierbei geht es nicht nur um die Grenzen, die der Lohnharmonisierung durch die Produktivitätsunterschiede aufgezeigt werden. Ein zweiter Faktor ist die Verteilung des Arbeitsertrages auf Lohn, Freizeit und Sozialeinrichtungen.¹⁾ Wie wir bereits gesehen haben, werden in den Ländern mit den niedrigsten Löhnen die höchsten Unternehmerbeiträge zur Sozialversicherung entrichtet. Diese unterschiedliche Aufteilung in direkte und indirekte Lohneinkommen spiegelt die unterschiedliche Entscheidung in den einzelnen Mitgliedstaaten wider.

Bei allen Harmonisierungsbemühungen müssen daher die Sozialpartner den hierin zum Ausdruck kommenden Tatsachen, Verhältnissen und Wünschen Rechnung tragen. Die Wünsche und Ziele, die sich in der Politik der nationalen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände manifestieren, sind von Land zu Land verschieden und richten sich nach der Gesamtheit der jeweiligen wirtschaftlichen, soziologischen und historischen Gegebenheiten.

1) Vgl. Pen, Jan: Tarifautonomie in einem integrierten Europa, in: Die Autonomie der Gewerkschaften in einem integrierten Europa, Zwölftes Europäisches Gespräch in Recklinghausen, Köln 1964, S.117

Der EWG-Vertrag sieht keine Bestimmung vor, daß die einzelstaatliche Bevorzugung der vorgenannten Desiderata eingeschränkt werden soll. Der Punkt oder die Punkte, bei denen eine Hebung des Lebensstandards und eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen sowie deren Harmonisierung in Betracht kommt, müssen daher frei von den Tarifpartnern bestimmt werden können, auch wenn sie nicht in allen Ländern der Gemeinschaft gleich sind.¹⁾ Doch sollten sich die hierbei gesetzten Akzente mehr und mehr in Richtung auf eine europäische Solidarität verschieben. Es müssen Verhältnisse geschaffen werden, unter denen alle den Lebensstandard der Arbeiter bestimmenden Faktoren einander soweit wie möglich angeglichen werden können.²⁾ Das bedeutet nicht nur das Streben nach einer Verringerung der Lohndisparitäten, sondern auch eine Politik, die darauf abzielt, gleichwertige soziale Bedingungen zu schaffen und die sozialen Maßnahmen aufeinander abzustimmen.

Hierbei ist an die autonome Tarifpolitik der Sozialpartner in den Mitgliedstaaten die Anforderung zu stellen, daß sie sich mehr und mehr nach einheitlichen Grundprinzipien vollzieht. So ist bei allen Entscheidungen, die die Sozialpartner in der Lohnpolitik treffen, die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zu berücksichtigen.

Als Orientierungspunkt für die kurzfristigen Harmonisierungsmaßnahmen in der Lohnpolitik kann hierbei die sogenannte "Produktivitätsregel" dienen, die besagt, daß die prozentuale Zunahme der Lohnkosten je Arbeitsstunde nicht stärker steigen darf als die durchschnittliche Zunahme der Produktion je Arbeitsstunde. Die Anwendung dieser Regel kann jedoch nur im Rahmen der gesamtwirtschaftlichen Gegebenheiten erfolgen, da ein Abstellen auf die (unterschiedliche) Produktivitätssteigerung einzelner Branchen zu unerwünschten sozialen Spannungen führen und eine volkswirtschaftlich nicht wünschenswerte Bewegung der Arbeitskräfte auslösen könnte.

ab) Aufgaben der Europäischen Exekutiven

Es fragt sich, wie die Europäischen Exekutiven die soziale Harmonisierung der Lohneinkommen fördern können. Zweifellos fallen ihnen auf Grund der Zielsetzungen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft auch

1) Nederhorst, G.M.: Bericht im Namen des Sozialausschusses über die soziale Harmonisierung, a.a.O., Ziff. 28, S. 11

2) ebenda, Ziff. 30, S. 12

auf dem Gebiet der Lohnharmonisierung Aufgaben zu, doch werden diese unter Berücksichtigung der Autonomie der Sozialpartner bei der Lohnbildung naturgemäß beschränkt sein.

Eine der Hauptaufgaben der Exekutivorgane besteht in der Zusammenstellung der für die Beurteilung der Löhne erforderlichen Unterlagen. Die Kenntnis der Höhe und Struktur der Arbeitskosten sowie der Arbeitseinkommen ist unerlässlich, will man zu einer Lohnpolitik auf Gemeinschaftsebene gelangen, die für alle zu annehmbaren Ergebnissen führt und die weder expansionshemmend noch preisteigernd wirkt.¹⁾

Neben der Erarbeitung der notwendigen Unterlagen obliegt es ihnen aber auch, die Verbindung zwischen den Sozialpartnern der einzelnen Mitgliedstaaten herzustellen, damit die Unterlagen geprüft und die Grundsätze eines gemeinsamen Verhaltens erarbeitet werden können. Wie wir bei den Aufgaben der Sozialpartner gesehen haben, wird der Harmonisierung der Lohneinkommen u.a. durch die unterschiedliche Produktivität eine Grenze gesetzt. Hier erwächst den Europäischen Exekutiven die Aufgabe, vor allem in den Gebieten mit unterdurchschnittlicher Produktivität im Rahmen der Struktur- und Regionalpolitik günstige Voraussetzungen für eine Steigerung der Produktivität zu schaffen. Unter diesem Gesichtspunkt sind die Investitionshilfe und infrastrukturelle Maßnahmen in den weniger entwickelten Gebieten der Gemeinschaft ein fruchtbarer Beitrag zur fortschreitenden Verringerung der sozialen Unterschiede und zur Harmonisierung der Einkommen.

Eine weitere Aufgabe der Kommission liegt in der Organisation des Arbeitsmarktes. Art. 49 des Vertrages bestimmt, daß der Ministerrat auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses Maßnahmen zur Schaffung geeigneter Verfahren für die Zusammenführung und den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt trifft.

Eine Wirtschaftsentwicklung mit anhaltender Wirtschaftsausweitung und zunehmender Beschäftigung trägt zur Schaffung eines Klimas bei, in dem die Anpassung der Löhne im Rahmen des Fortschritts zustande kommen kann. Obgleich die gemeinsame Konjunkturpolitik und die gemeinsame Währungspolitik zunächst unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu beurteilen sind, kommt ihnen auch für die soziale Harmonisierung ent-

1) Vgl. EWG-Kommission: Aktionsprogramm, a.a.O., Ziff. 86, S. 56

scheidende Bedeutung zu; die soziale Harmonisierung muß zwangsläufig unvollständig bleiben, solange sie nicht durch eine Währungsintegration zur Vermeidung einer Inflationsgefahr und durch eine integrierte europäische Zahlungsbilanzpolitik ergänzt wird.¹⁾

Die Lohnhöhe des einzelnen Arbeitnehmers wird darüber hinaus auch sehr eng von seinem Ausbildungsstand beeinflusst. Aus diesem Grunde mißt die EWG-Kommission der Einführung einer gemeinsamen Berufsausbildungspolitik fundamentale Bedeutung bei.

b) Ansatzpunkte auf dem Gebiet der Berufsausbildung

Die Pläne zur Harmonisierung der europäischen Volkswirtschaften werden nur dann Erfolg haben und zur Entstehung eines einheitlichen europäischen Wirtschaftsgefüges führen, wenn die darauf gerichtete europäische Wirtschaftspolitik durch eine ebenso systematische europäische Erziehungspolitik unterstützt wird.²⁾ Die berufliche Ausbildung kann heute nicht mehr als eine Folge, sondern weitgehend als Ursache der wirtschaftlichen und sozialen Aufwärtsentwicklung angesehen werden. Den durch den Gemeinsamen Markt veränderten ökonomischen Größenordnungen kann man jedoch nicht mit einer reinen Addition regionaler Ausbildungsprogramme gerecht werden. Die Beseitigung der Beschränkungen auf dem Gebiet der Freizügigkeit der Arbeitskräfte macht eine weitgehende Harmonisierung der Systeme und Ziele der Berufsausbildung erforderlich.

Die berufliche Ausbildung hat aber nicht nur wirtschaftliche Belange zu berücksichtigen; sie bemüht sich auch, das sittliche und materielle Niveau des Arbeitnehmers zu heben, seine Bildung und Fähigkeiten zu steigern und damit seine Arbeitsmöglichkeiten zu erweitern. Ihre Ergebnisse wirken sich daher auch auf sozialem Gebiet aus.³⁾

Die in Art. 128 EWGV enthaltenen Bestimmungen über die Berufsausbildungspolitik der Gemeinschaft zielen aber nicht auf die gleiche, also identische Regelung der Berufsausbildung ab. Systeme und Strukturen können sich also weiterhin unterscheiden. Wichtig ist nur, daß die

1) Nederhorst, G.M., a.a.O., Ziff. 45, S. 17

2) EWG-Studie "Die betriebliche Berufsausbildung des Nachwuchses der gewerblichen Wirtschaft in den Ländern der EWG", Reihe Sozialpolitik 1/1963, Dok.Nr. 8093/2/VI/1963/5, S. 13

3) Levi-Sandri, Lionello: Europäische Arbeitsmarktpolitik unter Berücksichtigung der Aufgaben der Berufsausbildung, in: DIHT-Schriftenreihe, Heft 91, Bonn 1964, S. 25

Staaten in diesen Unterschieden trotzdem auf ein gemeinsames Ziel hinstreben, das im Gedanken an gemeinsame Erfordernisse gesteckt worden ist.

ba) Räumliche, sachliche und personelle Abgrenzung
der Berufsausbildungspolitik der EWG

Auf Grund der Ermächtigung des Art. 128 hat der Rat der EWG auf Vorschlag der Kommission am 2.4.1963 zehn allgemeine Grundsätze zur Durchführung einer gemeinsamen Politik der Berufsausbildung aufgestellt.

Den räumlichen Geltungsbereich dieser Grundsätze regeln die Bestimmungen des Art. 227 des Vertrages. Danach beschränkt sich deren Geltung auf die Hoheitsgebiete der Bundesrepublik einschließlich Berlin, auf Italien, auf Luxemburg, auf Belgien, auf die Niederlande und auf Frankreich ohne deren überseeische Gebiete.

In den persönlichen Geltungsbereich der Grundsätze sind sowohl Jugendliche wie auch Erwachsene beiderlei Geschlechts einbezogen. Fachlich unterliegt den Grundsätzen jegliche Art der Berufsausbildung einschließlich der beruflichen Fortbildung und der Umschulung "bis zur Ebene mittlerer Stellungen."¹⁾ Ausbildungsbereiche, die über dieser Ebene liegen, werden somit von den allgemeinen Grundsätzen nicht mehr umfaßt.

Die fachlich angesprochenen Ziele der Berufsausbildung schließen eine umfassende, der modernen Technik entsprechende Berufsausbildung für jedermann ein. Sie möchten einen rechtzeitigen und den wirtschaftlichen Erfordernissen gerecht werdenden Einsatz zureichender und geeigneter Ausbildungsmaßnahmen sichern.²⁾

bb) Gesetzliche und andere verbindliche
Vorschriften über die betriebliche
Berufsausbildung in den Ländern der EWG

Die industrielle Berufsausbildung der Lehrlinge wird in den EWG-Mitgliedstaaten durch völlig unterschiedliche Berufsausbildungssysteme

1) Knolle, Herbert: Die gemeinsame Politik der Berufsausbildung in der EWG, a.a.O., S. 380. Er nennt hierzu: Handwerkmeister, Industriemeister, Vorarbeiter etc.

2) Vgl. Bundesarbeitsblatt Nr. 12 vom 25.6.1963, 14. Jg., S. 373

bestimmt, die sich bis zu ihrem heutigen Stand auf Grund wirtschaftlicher Eigenart und Tradition des jeweiligen Landes entwickelt haben.

Stellt man Überlegungen darüber an, wie eine Harmonisierung der Berufsausbildung innerhalb der EWG erreicht werden kann, so zeigt sich, daß es von großer Bedeutung ist, ob der jetzige Zustand auf Gesetz beruht oder auf den Anordnungen eines Ministeriums (einschließlich nachgeordneten Behörden) basiert oder das Ergebnis von Maßnahmen ist, die eine Kammer oder eine andere Körperschaft des öffentlichen Rechts auf Grund der ihr durch Gesetz übertragenen Ermächtigung getroffen hat. Derselbe Tatbestand kann in jedem Staat der EWG auf abweichenden Rechtsgrundlagen beruhen, so daß die Harmonisierungsbestrebungen in diesem Teilbereich nicht nur den gesellschafts- und wirtschaftspolitisch relevanten Ideen der einzelnen Mitgliedstaaten, sondern auch verschiedenen juristischen Regelungen Rechnung tragen müssen. Hierbei liegt der wesentliche Unterschied in dem unterschiedlichen Ausmaß der jeweils gesetzlich verankerten Kompetenz des Staates gegenüber den Betrieben und den in der Berufsausbildung tätig werdenden Selbstverwaltungsorganisationen der Wirtschaft.¹⁾

Im Gegensatz dazu findet man in der inhaltlichen, zeitlichen und formellen Gestaltung der Berufsausbildung weitgehende Ähnlichkeit, selbst wenn das Verhältnis von theoretischer und praktischer, betrieblicher und schulischer Berufsausbildung von Land zu Land unterschiedlich ist.

bc) Die Angleichung der Betriebsprüfungen
am Ende der ersten Ausbildungsstufe als
erster Schritt zur Harmonisierung der
Berufsausbildung

Die Harmonisierung der Berufsausbildung kann auf weite Sicht nur dann verwirklicht werden, wenn in allen Ländern der Gemeinschaft bei der grundlegenden Berufsausbildung der Jugendlichen am Ende ein vergleichbares Ausbildungsniveau besteht. Wenn der erste Abschnitt der Berufsausbildung überall nach den gleichen Prinzipien gestaltet wird, dann ergibt sich von selbst, daß auch "in den darauffolgenden Stufen der weiterführenden beruflichen Erwachsenenbildung diese Einheitlichkeit fortwirkt."²⁾ Diese Einheitlichkeit hat sich - wie bereits gesagt -

1) Vgl. Franke, Hermann: Das industrielle Lehrlingswesen in den Mitgliedstaaten der EWG, in: Der Arbeitgeber, Heft 21/22, 12. Jg., 1960, S. 650 ff.

2) EWG-Studie 'Berufsausbildung', a.a.O., S. 91

jedoch nur auf das Ziel, nicht jedoch auf System und Weg zu beschränken. Auf kurze Frist wird damit eine verstärkte Mobilität der in der Gemeinschaft vorhandenen Arbeitskräfte reserven angestrebt, und zwar nicht nur von Land zu Land, sondern auch innerhalb der einzelnen Wirtschaftszweige. Auf lange Sicht bezweckt man eine allmähliche Anpassung von Aufbau und Methodik der Berufsausbildung an die Erfordernisse der technischen, sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung.¹⁾

Die Überlegungen haben sich daher auf die Frage zu konzentrieren, was kurzfristig getan werden kann, um die in Gang befindliche Entwicklung der nationalen Berufsausbildungssysteme im Sinne der EWG-Grundsätze zu beeinflussen. Zunächst sind die Betriebsprüfungen am Ende der ersten Ausbildungsstufe zu vergleichen. An Hand dieser Unterlagen sollte es möglich sein, die Anforderungen, die in den einzelnen Mitgliedstaaten gestellt werden, einander soweit anzugleichen, daß die Betriebsprüfungen im Prinzip überall den gleichen Inhalt haben. Zwar muß dabei den Ländern bei einem solchen Vorgehen auch weiterhin die Freiheit belassen werden, den besonderen nationalen Gegebenheiten Rechnung zu tragen, doch kann von den Gemeinschaftsorganen darauf hingewirkt werden, daß alle vergleichbaren Ausbildungswege am Ende zum gleichen Ziel führen, daß ein einheitlich festgelegtes Mindestmaß an Kenntnissen und Fertigkeiten vermittelt wird. Diese Regelung kann sich aber nur auf den fachlichen Bereich der Prüfungen beziehen; was darüber hinaus von den Jugendlichen an allgemeinem Wissen zu verlangen ist, sollte der Entscheidungsfreiheit der nationalen Behörden überlassen werden.

Die Harmonisierung der Berufsausbildungspolitik bildet die Grundlage für eine koordinierte Beschäftigungspolitik in der Gemeinschaft. Eine Berufsausbildungspolitik, die mit den anderen die Beschäftigungslage der Gemeinschaft beeinflussenden Instrumenten (Europäischer Sozialfonds, Freizügigkeit) harmonisch zusammenwirkt, kann einen entscheidenden Auftrieb für die Mobilität der Arbeitskräfte darstellen. Die Berufsausbildungspolitik, die die EWG-Kommission in ihren Grundsätzen skizziert hat, kann darüber hinaus die harmonische Entwicklung der verschiedenen Volkswirtschaften und des Gemeinsamen Marktes fördern. Da jedoch im Rahmen einer gesunden Berufsausbildungspolitik wirtschaftliche Belange und soziale Erfordernisse gleichermaßen und gleichzei-

1) Vgl. EWG-Kommission: 8. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft, Brüssel Juni 1965, Dok.Nr. 1022/2/VII/1965/5, Ziff. 241, S. 236 ff.

tig berücksichtigt werden müssen, hat sie vor allem auch dazu beizutragen, die Lage der arbeitenden Bevölkerung geistig und materiell zu heben und die Lebens- und Arbeitsbedingungen in den Ländern der EWG zu verbessern.

C. Schlußbetrachtung

Die fortschreitende Verwirklichung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft bedeutet nicht nur für die allgemeine Politik und die Wirtschaftspolitik einen tiefgreifenden Einschnitt und ein Datum für alle zukünftigen Maßnahmen, sie erfordert auch im sozialen Bereich eine Politik, die unabdingbarer Bestandteil aller gemeinschaftlichen Aktionen sein muß. Die Gemeinschaft verfolgt ebenso sehr soziale als auch wirtschaftliche Ziele - die Verwirklichung der ersteren kann aber nicht ausschließlich als Ergebnis der letzteren angesehen werden, sondern muß durch eigene Initiativen angestrebt werden. Alle Bemühungen zur wirtschaftlichen Integration Europas gehen letztlich darauf hinaus, den Wohlstand im weitesten Sinne des Wortes zu mehren; die sozialpolitischen Maßnahmen haben hierbei die gerechte Verteilung des vergrößerten Wohlstandes zu gewährleisten.

Die Notwendigkeit der Abstimmung zwischen den sozialpolitischen und den wirtschaftspolitischen Maßnahmen wird mit der fortschreitenden Verflechtung der einzelnen Volkswirtschaften immer dringender. Die veränderten Größenordnungen gestatten es nicht mehr, bei sozialpolitischen Entscheidungen die volkswirtschaftliche Problematik zu ignorieren. Diese besteht darin, daß über die Sozialpolitik Einkommen geschaffen werden, die nicht Leistungseinkommen sind. Die Menge der verfügbaren Güter und Dienstleistungen kann so in ein Mißverhältnis zum kaufkräftigen Einkommen geraten.¹⁾ Je mehr also ein Land den Erfordernissen des sozialpolitischen Leitbildes, der fortschreitenden Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen gerecht werden soll, desto mehr muß es darauf bedacht sein, durch die Abstimmung der Wirtschafts- und Sozialpolitik die innere finanzielle Stabilität zu wahren.

Es darf daher langfristig zwischen wirtschaftspolitischen und sozialpolitischen Zielen der Integration keine Konkurrenz geben. Die Tatsache, daß der EWG-Vertrag den Gemeinschaftsorganen in wichtigen Bereichen der Sozialpolitik keine Einwirkungsmöglichkeit einräumt, kann für die Mitgliedstaaten keine Legitimation sein, geplante Änderungen oder Ergänzungen ihrer Sozialgesetzgebung ohne Beachtung der Entwicklung in den anderen Mitgliedstaaten vorzunehmen.

1) Vgl. Hampel, Gustav, a.a.O., S. 3

Bei der Festlegung der sozialpolitischen Artikel im Rom-Vertrag spielten die französischen Wünsche nach einer sozialen Harmonisierung eine große Rolle. Frankreich befürchtete eine Diskriminierung seiner Wirtschaft, da die Sozialleistungen, namentlich im Bereich der Familienzulagen, erheblich höher lagen als in den anderen Mitgliedstaaten. Bilden die sozialen Unterschiede ein Hindernis bzw. eine Erschwerung für die wirtschaftliche Integration bzw. ist ihre Harmonisierung eine Voraussetzung für die Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes? Diese Frage, die nicht selten bejaht wurde, war Gegenstand eines Expertenberichts, welcher 1956 im Auftrag des Internationalen Arbeitsamtes ausgearbeitet wurde. Die Sachverständigen kamen dabei zu dem Ergebnis, daß produktivitätsbedingte Lohnunterschiede kein Hindernis für die wirtschaftliche Integration, sondern vielmehr eine Voraussetzung hierfür darstellen.¹⁾ Die an der Wirtschaftsgemeinschaft beteiligten Länder weisen verschiedene Produktionsbedingungen untereinander hinsichtlich der Ausstattung mit Rohstoffen, Kapital, Leistungsfähigkeit der Arbeitnehmer und Unternehmer etc. auf. Länder mit unterschiedlichen Produktionsbedingungen müssen zunächst differenzierte Lohnniveaus haben, um in einem gemeinsamen Markt konkurrenzfähig zu sein.²⁾ Außerdem stellen die Arbeitskosten nur eines von vielen Kostenelementen dar, von denen die Wettbewerbslage einer Unternehmung oder eines Industriezweiges beeinflusst werden.

Unter wirtschaftlichem Aspekt ist daher die soziale Harmonisierung unterschiedlicher Arbeitskosten nicht erforderlich, sofern sie wirtschaftlich bedingt sind und durch die auf Grund der komparativen Kostenunterschiede einsetzende Arbeitsteilung zwischen den einzelnen Ländern weitgehend neutralisiert werden.

Welche Auswirkungen hat die wirtschaftliche Integration auf die sozialen Verhältnisse? Hierbei sind zwei Aspekte zu unterscheiden: einerseits die Beseitigung der Kontingente und der Zölle und andererseits die Freizügigkeit der Arbeitskräfte.

Die durch Liberalisierung und Zollabbau entstehende Verschärfung des Wettbewerbs kann dazu führen, daß Grenzbetriebe geschlossen werden

1) Ohlin, Bertil u.a.: Sachverständigengutachten, a.a.O., Ziff. 103, S. 48

2) Vgl. Pütz, Theodor: Die sozialen Probleme der europäischen Integration, in: EWG und EFTA in wissenschaftlicher Diskussion, Verhandlungen der 15. wissenschaftlichen Tagung in Bad Ischl, o.O., o.J., S. 19

oder daß Betriebe ihre Produktionsprogramme umstellen müssen; das wiederum kann für die betroffenen Arbeitnehmer bedeuten, daß sie eine andere Arbeit an einem anderen Ort (Umschulung und Umsiedlung) aufnehmen müssen. Dies kann eine zeitweilige Arbeitslosigkeit zur Folge haben. Die hierdurch entstehenden sozialen Härten auszugleichen und die entstehenden Kosten teilweise zu übernehmen, ist Aufgabe des Europäischen Sozialfonds. Darüber hinaus sollten ihm aber auch aktive Aufgaben im Rahmen einer gemeinschaftlichen Vollbeschäftigungspolitik eingeräumt werden, die es ihm ermöglichen, sein Mittel eventuell bereits vorbeugend einzusetzen.

Die sozialen Gefahren, die aus der Freizügigkeit der Arbeitskraft entstehen können, werden oft überschätzt. Eines der stärksten Argumente gegen die Verwirklichung der Freizügigkeit besteht darin, daß die Löhne durch starke Zuwanderung in Regionen mit hohem Lohnniveau gedrückt werden. Wie jedoch das Beispiel Deutschlands gezeigt hat, können in einer expandierenden Wirtschaft Engpässe auf dem Arbeitsmarkt entstehen, die unter Umständen nur durch zahlenmäßig bedeutende Zuwanderung von ausländischen Arbeitskräften überwunden werden können. In einer solchen Situation wird das Lohnniveau durch die Zuwanderer nicht gedrückt.

Als besonders bedeutsam erscheinen bei der Beurteilung der sozialen Lage die Einkommensunterschiede, d.h. spezielle Unterschiede im Lohnniveau, in den obligatorischen Sozialleistungen und der bezahlten Freizeit.

Die bestehenden Unterschiede in den Einkommensverhältnissen sind bei den Lohnneinkommen oft Ausdruck der unterschiedlichen Produktivität der einzelnen Mitgliedstaaten, ihrer Regionen und Wirtschaftsbranchen; die Sozialeinkommen sind das Ergebnis der Ausgestaltung der Sozialversicherungssysteme, die auf nationalen Wertschätzungen und historischen Gegebenheiten beruhen. Diese Unterschiede sind durch die gesellschaftspolitischen Zielsetzungen und die dadurch beeinflusste Gesetzgebung bedingt. Unter sozialpolitischem Gesichtspunkt ist daher die soziale Harmonisierung im weitesten Sinne Aufgabe der Gemeinschaft. Um die Früchte der gemeinsamen Anstrengungen auch allen im Sinne einer fortschreitenden Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen zugute kommen zu lassen, sind die derzeit noch bestehenden Unterschiede in der sozialen Lage sowohl der einzelnen Mitgliedstaaten wie auch der Wirtschaftssubjekte zu vermindern und abzubauen. Dies ist jedoch nur

auf lange Sicht möglich, wobei kurzfristig gesehen die Mitgliedstaaten das Recht haben sollten, ihren besonderen Bedürfnissen entsprechend dem einen oder anderen Teilbereich zunächst den Vorrang einzuräumen. Doch ist bei allen Neuregelungen auf sozialem Gebiet und bei allen Verbesserungen bestehender Regelungen zu beachten, daß die Änderungsmaßnahmen nicht zu einer erneuten Auseinanderentwicklung des Sozialstandards der einzelnen Mitgliedstaaten führen.

Die sozialpolitische Tätigkeit der EWG-Kommission wird durch vier Grundzüge gekennzeichnet.¹⁾ So verstärkt sich einmal immer mehr die Tendenz, die Fragen der Beschäftigung und des Einkommens in einem regionalen Zusammenhang zu sehen, der dem System der Einzelstaaten wie auch dem der Gemeinschaft eingeordnet ist. Zweitens fördert die europäische Sozialpolitik die Entwicklung in Richtung auf eine längere Berufsausbildung der Jugendlichen und auf die Verbesserung der Methoden und Wege der Berufsausbildung. Weiter zeichnen sich die ersten Umrisse einer Einkommenspolitik ab, welche mehr oder minder förmlich zwischen allen beteiligten Instanzen festgelegt wird, um die sozialen Vorteile des wirtschaftlichen Wachstums gleichmäßig zu verteilen.²⁾ Darüber hinaus zielt sie auch auf die schrittweise Einbeziehung aller Bevölkerungsklassen in die Systeme der Sozialversicherung und die Verbesserung bestimmter Leistungen, vor allem der Altersrenten, ab.

Von der Harmonisierung sozialrechtlicher Vorschriften unter Wettbewerbsgesichtspunkten ist die Harmonisierung als soziales Problem zu unterscheiden. Die Beseitigung der Diskriminierung in der Beschäftigung und die Freizügigkeit der Arbeitnehmer ist nicht lediglich ein Mittel zur Gewährleistung der geographischen Mobilität des Faktors Arbeit und zur Sicherung der optimalen Kombination der Produktionsfaktoren, sondern sie läßt bereits die Umrisse einer gemeinsamen euro-

1) Vgl. Levi-Sandri, Lionello: Europäische Sozialpolitik, in: Europa-Archiv 1963/1, S. 109

2) Vgl. EWG-Kommission: Aktionsprogramm, a.a.O., Ziff. 122, S. 136: "... Es handelt sich um eine koordinierte Aktion der Behörden sowie der wirtschaftspolitisch und sozialpolitisch wichtigsten Bevölkerungsgruppen, durch welche auf der Basis von Vorausschätzungen der Wirtschaftsentwicklung versucht wird, eine Aufwärtsentwicklung der verschiedenen Kategorien der Einkommen zu erreichen, die eine möglichst gerechte Verteilung der Früchte der Expansion sichert und dabei mit einem zufriedenstellenden Wirtschaftswachstum, mit der Wahrung der Preisstabilität sowie mit den hauptsächlichsten anderen wirtschaftspolitischen Zielsetzungen vereinbar ist."

päischen Staatsbürgerschaft erkennen.¹⁾ Berufsausbildung und Europäischer Sozialfonds sind Werkzeuge materieller und sozialer Besserstellung. Der Grundsatz der Lohngleichheit will die Gleichheit der Rechte der Arbeitnehmer im Arbeitsleben durchsetzen. Auch die Abstimmung der Sozialordnungen ist nicht so sehr unter dem Gesichtspunkt gleicher Produktionschancen der Unternehmer zu sehen, sondern sie stellt vielmehr ein Instrument des sozialen Fortschritts dar und dient dem Streben nach höherem Lebensstandard für alle.

Die Problematik der sozialen Harmonisierung ist nicht nur eine Frage der Relation zwischen wirtschaftlicher Leistungskraft und sozialen Idealvorstellungen; sie ist auch eine Frage des wirtschaftlichen Ordnungsprinzips. Das schwierige Vorhaben der allmählichen Verschmelzung von Nationalwirtschaften muß unter Berücksichtigung der volkswirtschaftlichen Grundstrukturen der integrierenden Staaten gesehen werden. Diese unterschiedlichen Strukturen in den EWG-Mitgliedstaaten sind bei den Bestrebungen um eine einheitliche europäische Wirtschaftsverfassung als Realität zu berücksichtigen.

Aber auch die Sozialpolitik der Gemeinschaft wird von der angestrebten Wirtschaftsverfassung der EWG beeinflusst werden. Wie bereits die lohn- und tarifpolitischen Zusammenhänge zeigen, sind wirtschafts- und sozialpolitische Entscheidungen eng miteinander verknüpft. Die Sozialpolitik ist in ihren Maßnahmen daher nicht autonom, über ihre Möglichkeiten entscheidet letztlich die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft mit. Soll daher der Lebensstandard der Arbeitnehmer fortschreitend verbessert werden, so ist dies nicht nur durch eine verbesserte Einkommensverteilung im Gemeinsamen Markt realisierbar, sondern es muß darüber hinaus das Wirtschaftswachstum gefördert werden, um das zur Verteilung verfügbare Sozialprodukt zu erhöhen.

Die EWG-Kommission hebt daher in ihrem 8. Gesamtbericht ausdrücklich hervor, daß "der Sozialpolitik im Rahmen der mittelfristigen Wirtschaftspolitik der Platz eingeräumt werden muß, der ihr gebührt. Dies wird aber nur der Fall sein, wenn die sozialen Ziele von Anfang an berücksichtigt werden."²⁾

1) Vgl. Levi-Sandri, Lionello: Europäische Sozialpolitik, a.a.O., S. 114

2) EWG-Kommission: 8. Gesamtbericht, a.a.O., Ziff. 254, S. 248

Vor allem von deutscher Seite wurden jedoch große Einwendungen gegen eine Programmierung der gemeinsamen Politik der Gemeinschaft erhoben¹⁾ wie sie von der EWG-Kommission im Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe umrissen wurde. Erhard sieht die eigentliche Aufgabe nicht darin, ein Planungsprogramm, sondern vielmehr ein echtes wirtschaftliches Ordnungsprogramm für die Gemeinschaft zu entwickeln.

Der EWG-Präsident Hallstein bemühte sich dagegen, die Berechtigung der Forderung der Kommission nach einer möglichst einheitlichen Wirtschaftspolitik nachzuweisen.²⁾ Die Wirtschaften der Mitgliedstaaten sind nicht nur durch eine Grenze, sondern durch eine Vielzahl von Grenzen getrennt: Zölle, Steuergrenzen, Beschränkungen des Personen- und Kapitalverkehrs und vieles mehr. Legt man die Auffassung der Kommission über die Programmierung zugrunde, wie sie im Aktionsprogramm sichtbar wird, dann soll trotz der Programmierung die freiheitliche Wirtschaftsordnung unangetastet bleiben. Nach ihrer Auffassung "muß die Gemeinschaft über ihre künftige Entwicklung eine mehrere Jahre umfassende Übersicht haben. Diese Vorausschau wäre keinesfalls gleichbedeutend mit einem autoritären Plan, der die Freiheit des Marktes beeinträchtigen ... würde, sondern vergleichbar mit einem Rahmen, in den sich die Maßnahmen der Regierungen und der Institutionen der Gemeinschaft einfügen würden."³⁾

Die Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft setzt mit ihren Entscheidungen gleichzeitig Daten für die sozialpolitischen Maßnahmen. Je größer die einheitliche Ausrichtung der Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft ist, desto größer wird auch der Zwang für die Sozialpolitik, obgleich sie im Verantwortungsbereich der einzelnen Mitgliedstaaten bleibt, sich an gewissen einheitlichen Richtlinien zu orientieren und an ihnen auszurichten.

Eine das große Ziel des geeinten Europas nicht störende, sondern ihm dienende Sozialpolitik kann sich - ohne daß insoweit eine zentrale Gewalt dominiert - aus einem guten Ineinandergreifen einzelstaatlicher, bei gleichem wirtschaftlichen Schicksal in ihrem Inhalt gleichgerich-

1) Vgl. Erhard, Ludwig: Ansprache vor dem Parlament, dem Ministerrat und den Exekutiven der Gemeinschaft am 20.11.1962 in Straßburg, in: Ausführlicher Sitzungsbericht über die Verhandlungen vor dem Europäischen Parlament, Nr. 21, November 1962, S. 871 ff.

2) Vgl. Hallstein, Walter: ebenda, S. 890 ff.

3) Vgl. EWG-Kommission: Aktionsprogramm, a.a.O., Ziff. 96, S. 61

teter Maßnahmen entwickeln.¹⁾ Je mehr die Gemeinschaft in allen ihren Teilen einem gleichen wirtschaftlichen Schicksal unterliegt, umso mehr werden die dann gegebenen gleichen Daten auf sozialpolitische Lösungen im Sinne gleichen Ergebnisses hinwirken.

Die soziale Harmonisierung der Einkommen und der Kaufkraft sind als legitimes Vertragsanliegen anzusehen. Die EWG-Kommission hat sie im Rahmen der gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsentwicklung zu fördern, ohne daß es zu Störungen des Marktes und der Beschäftigung kommt.²⁾ Bei allen Maßnahmen zur sozialen Harmonisierung ist jedoch zu beachten, daß die Sozialgesetzgebung, die Sozialversicherung und die Sozialpolitik ganz allgemein ein Ganzes bilden, aus dem man nicht ohne weiteres bestimmte Bestandteile herausnehmen kann, ohne dadurch andere zu beeinflussen. Das ist das ungeschriebene Gesetz der sozialen Harmonisierung; es steht zwar nicht im EWG-Vertrag, auf dessen Grundlage sie vollzogen werden muß, ist aber durch die soziale Entwicklung selbst bedingt.

1) Vgl. Knolle, Herbert: Gemeinsame Sozialpolitik - Nahziel oder Fernziel, a.a.O., S. 32

2) Vgl. Hellmann, Rainer: Sozialharmonisierung mit zwei Gesichtern, a.a.O., S. 813

D. L i t e r a t u r v e r z e i c h n i s

- Bücher und Aufsätze -

- Abraham, Karl: Die Harmonisierung der Berufsausbildung als Aufgabe in der EWG, in: Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung, Nr. 16, Frankfurt/M., Oktober 1963
- Achinger, Hans: Soziale Sicherheit, Stuttgart 1953
- Alder, Claudius: Die Befugnisse der Organe der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft gegenüber Mitgliedstaaten und Privatunternehmen, Schriftenreihe des Instituts für internationales Recht und internationale Beziehungen, Heft 13, Basel 1962
- Apel, Hans: Europas neue Grenzen, Erster Band: Der gemeinsame Markt, Köln-Berlin 1964
- Berié, H.: Die Arbeitereinkommen in der EWG, in: SAEG - Statistische Informationen, 1963/Nr. 3, o.O.
- Below, Fritz: Wirtschaftsintegration und Integrationsstatistik, Berlin 1957
- Binswanger, Hans: Die europäische Wirtschaftsintegration durch partielle Unionen, Züricher Dissertation, Winterthur 1957
- Birkelbach, W.: Die Angleichung der sozialen Lasten im Rahmen des Gemeinsamen Marktes, in: Grundgedanken, Probleme und Tatsachen zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Experten-Vorträge der Wirtschaftskonferenz von Königswinter, einberufen von der Europa-Union am 22. und 23.3. 1957
- Böhler, Eugen: Nationalökonomie, Grundlagen und Grundlehren, Zürich 1957
- Bogs, Walter: Möglichkeiten zur Harmonisierung der Leistungen der Alters-, Invaliden- und Hinterbliebenenrentenversicherung, Branchenbericht, in: Sozialpolitik, Loseblattsammlung
- Bremme, Gabriele: Freiheit und Soziale Sicherheit, Stuttgart 1961
- Bureau International du Travail: Rapports préparés pour la Conférence Internationale du Travail, 33^e session, Genève 1950 - Rapport V: Égalité de rémunération entre la main-d'oeuvre masculine et la main-d'oeuvre féminine pour un travail de valeur égale

- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände: Soziale Sicherheit in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in: Soziale Selbstverwaltung, Informationsdienst der BDA für die Mitglieder der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung, o.O., 11. Jg., Nr. 8, August 1963
- Cartou, Louis: Der gemeinsame Markt und das öffentliche Recht, Schriftenreihe zum Handbuch für Europäische Wirtschaft, Bd. 18, Baden-Baden 1960
- Claussen, Wilhelm: Grundsätze einer zeitgemäßen Sozialpolitik, Bonn 1963
- Comité intergouvernemental créé par la Conférence de Messine: Rapport de chefs de la délégation aux ministres des affaires étrangères, Brüssel 21.4.1956
- Dörr, Wilhelm: Die allgemeine Sozialpolitik in der EWG, in: Soziale Sicherung im Europa von morgen; Tagungsbericht 1960 der Gesellschaft für Versicherungswissenschaft, Bielefeld 1960
- Duft, Carmen: Gleicher Lohn für gleiche Arbeit - Beitrag zum Problem unterschiedlicher Entlohnung gleichwertiger männlicher und weiblicher Arbeit, Dissertation, Winterthur 1958
- Dürr, Ernst: Theoretische Betrachtung zur sozialen Harmonisierung im Gemeinsamen Markt, in: Wirtschaftspolitische Chronik, Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität Köln, Heft 1, Köln 1957
- derselbe: Die Koordination der Maßnahmen zur Ausgestaltung der sozialen Sicherheit, in: Wirtschaftspolitische Chronik, Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität Köln, Heft 3, Köln 1956
- Deutsches Industrieinstitut: Die soziale Harmonisierung in der EWG, Beiträge des Deutschen Industrieinstituts, Heft 4, Köln o.J.
- Deutscher Industrie- und Handelstag: Berufsausbildung im Europäischen Raum, DIHT Schriftenreihe, Heft 91, Bonn 1964
- Eichner, Heinrich: Annäherung der Rechtssysteme für den Gemeinsamen Markt, insbesondere auf dem Gebiet der Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitik, in: Der Gemeinsame Markt, Grundgedanken, Probleme und Tatsachen zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Köln 1957
- Erdmann, Ernst-Gerhard: Probleme harmonisierter Sozialpolitik, in: Die EWG als Sozialgemeinschaft, Europäische Schriften des Bildungswerks Europäische Politik, Heft 6, Köln 1964

- derselbe: Probleme der sozialpolitischen Zusammenarbeit in der EWG, in: Sozialer Fortschritt, Heft 2, 12. Jg., Bonn 1963
- derselbe: EWG-Sozialpolitik: Rückblick und Vorschau, in: Der Arbeitgeber, Heft 1/2, 17. Jg., Düsseldorf 1965
- Erhard, Ludwig: Ansprache vor dem Parlament, dem Ministerrat und den Exekutiven der Gemeinschaft am 20.11.1962 in Straßburg, in: Ausführlicher Sitzungsbericht über die Verhandlungen vor dem Europäischen Parlament, Nr. 21, November 1962
- Erdmann, Ernst-Gerhard - Rosoux, Philippe: Mitbericht über die Möglichkeiten zur Harmonisierung der Leistungen der Sozialen Sicherheit, in: Europäische Gemeinschaften: Europäische Konferenz über die Soziale Sicherheit, Thema 3: Leistungen der Sozialen Sicherheit, Brüssel 1962
- Fabers, Friedhelm: Konjunkturpolitik in der EWG, in: Der Arbeitgeber, Heft 6, 15. Jg., Düsseldorf 1963
- Fehrs, Detlev: Die Realeinkommen der Arbeiter in den Industrien der EWG, in: Arbeit und Sozialpolitik, Heft 1, 17. Jg., 1963
- Franke, Herrmann: Das industrielle Lehrlingswesen in den Mitgliedstaaten der EWG, in: Der Arbeitgeber, Heft 21/22, 12. Jg., Düsseldorf 1960
- Göttlicher, Erich: Europas Gewerkschaften zur sozialen Harmonisierung, in: Sozialer Fortschritt, 7. Jg., Bonn 1958
- Groebe-Boeck: Kommentar zum EWG-Vertrag, Bonn 1958
- Haberler, Gottfried: Artikel "Außenhandel", in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, 8. Lfg., Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1954
- Haessle, Kurt: Europas letzter Weg, Frankfurt/M. 1958
- Haferkamp, Wilhelm: Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsverfassung in der EWG aus der Sicht der Gewerkschaften, in: Internationale Tagung der Sozialakademie Dortmund, Berlin 1964
- Haller, Heinz: Löhne und Beschäftigung, in: Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N.F. Bd. II, Berlin 1955
- Hallstein, Walter: Eröffnungsrede des Präsidenten der EWG, in: Ansprachen, vorgetragen während der Europäischen Konferenz über die Soziale Sicherheit, Brüssel 1962

- derselbe: Ansprache vor Studenten der Columbia-Universität, New York, zum "Dean's Day" am 2.3.1963, New York 1963 (hektographierte Ausgabe)
- Hampel, Gustav: Die Bedeutung der Sozialpolitik für die Europäische Integration, Kieler Studien Nr. 33, Kiel 1955
- Heise, Bernt: Möglichkeiten einer europäischen Sozialpolitik, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 14. Jg., Heft 2, Köln 1963
- derselbe: Die soziale Stabilisierung des vergrößerten Wohlstandes im Gemeinsamen Markt, in: Sozialer Fortschritt, 8. Jg., Nr. 12, 1959
- derselbe: Die Sozialpolitik der EWG aus gewerkschaftlicher Sicht, in: Sozialer Fortschritt, Heft 2, 12. Jg., Bonn 1963
- derselbe: Der Europäische Sozialfonds, in: Die EWG als Sozialgemeinschaft, Europäische Schriften des Bildungswerks Europäische Politik, Heft-6, Köln 1964
- derselbe: Sozialpolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Göttingen 1966
- Heise, Bernt - Michel, Clement: Möglichkeiten der Harmonisierung der Leistungen der Sozialen Sicherheit, Schlussfolgerungen betreffend die Leistungen der Krankenversicherung, in: Die Sozialreform, Loseblatt-Sammlung, Anhang I 4 a
- Hellmann, Rainer: Sozialharmonisierung mit zwei Gesichtern, in: Der Volkswirt, Nr. 19, Frankfurt/M. Mai 1958
- Henkelmann, Walter: Freizügigkeit der Arbeitnehmer im europäischen Raum, in: Sozialer Fortschritt, 9. Jg., 1960
- Heyde, Ludwig: Abriß der Sozialpolitik, 11. Auflage, Heidelberg 1959
- Heyde, Peter: Internationale Sozialpolitik, Bad Godesberg 1960
- Hooge, Alfred: Praxis der Erwachsenenbildung, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 15. Jg., Heft 9, Köln 1964
- Horstmann, K.: Aufgaben und Verfahren der Gehalts- und Lohnstrukturerhebungen in der BRD, in: SAEG - Statistische Informationen, 1964/ Nr. 3

- Hug, Walter: Harmonisierung der Sozialpolitik und der Sozialgesetzgebung, in: Außenwirtschaft, Zeitschrift für internationale Wirtschaftsbeziehungen, 17. Jg., Zürich und St. Gallen 1962
- Internationales Arbeitsamt: Soziale Aspekte der europäischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit, Bericht einer Sachverständigenengruppe, Genf 1956
- Internationales Arbeitsamt: Wages and Related Elements of Labour Cost in European Industry, in: International Labour Review, 76, 1957
- Jantz, Kurt: Soziale Sicherheit innerhalb der EWG, in: Deutsche Versicherungszeitschrift (DVZ), XIV. Jg., Berlin-Bielefeld-München 1960
- derselbe: Individuelle Freiheit - Soziale Sicherheit, in: Die Sozialversicherung, 15. Jg., Nr. 3, Heidelberg 1960
- Kersten, Otto: Gemeinsame Berufsausbildungspolitik, in: Die EWG als Sozialgemeinschaft, Europäische Schriften des Bildungswerkes Europäische Politik, Heft 6, Köln 1964
- Knight, Frank: Risk, Uncertainty and Profit, Boston-New York 1921
- Knolle, Herbert: Die gemeinsame Politik der Berufsausbildung in der EWG, in: Bundesarbeitsblatt Nr. 12/1963, Bonn 1963
- derselbe: Der Europäische Sozialfonds, in: Sozialer Fortschritt, 9. Jg., Heft 3, Bonn 1960
- derselbe: Gemeinsame Sozialpolitik - Nahziel oder Fernziel, in: Sozialer Fortschritt, 12. Jg. Heft 2, Bonn 1963
- derselbe: Sozialpolitische Aufgaben der EWG, in: Tagungsbericht 1958 der Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung, Bielefeld 1958
- Kuhr, Dieter: Harmonisierung kein Selbstzweck, in: Soziale Sicherheit, 15. Jg., Heft 4, Köln-Deutz 1965
- Kupstahl, Werner: Möglichkeiten der Harmonisierung der Leistungen der Versicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten, in: Die Sozialreform, Loseblattsammlung
- Levi-Sandri, Lionello: Die Sozialpolitik in der EWG, in: Sozialer Fortschritt, 10. Jg., Heft 9, Bonn 1961

- derselbe: Europäische Sozialpolitik, in: Europa-Archiv, Zeitschrift für internationale Politik, 18. Jg., Bonn 1963
- derselbe: Europäische Arbeitsmarktpolitik unter Berücksichtigung der Aufgaben der Berufsausbildung, in: DIHT Schriftenreihe, Heft 91, Bonn 1964
- Liefmann-Keil, Elisabeth: Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1961
- dieselbe: Produktivitätsorientierte Lohnpolitik, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Band 76 (1956 I), Hamburg 1956
- Lojewski, Werner v.: Der Gemeinsame Markt in Europa, Berlin 1964
- Marmulla - Brault: Europäische Integration und Agrarwirtschaft, München-Bonn-Wien 1958
- Meinhold, Helmut: Soziale Aspekte der europäischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit, in: Sozialer Fortschritt, 6. Jg., Bonn 1957
- Mill, John Stuart: Utilitarianism, Liberty, Representative Government, London 1957
- Müller-Armack, Alfred: Europa, unsere Aufgabe, in: Möglichkeiten und Wege zu einer europäischen Wirtschaftsverfassung, Internationale Tagung der Sozialakademie Dortmund, Berlin 1964
- Mosler, Hermann: Der Vertrag über die EGKS, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd. IV, 1951/52
- Nederhorst, Gerard: Bericht im Namen des Sozialausschusses über die soziale Harmonisierung, 14.11.1961, Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente, 1961-1962, Dok.Nr. 87
- Ohlin, Bertil u.a.: Soziale Aspekte der europäischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit, Genf 1956, Sachverständigengutachten erstellt im Auftrage des Internationalen Arbeitsamtes, Genf, Studien und Dokumente, NF. 46
- Petre, Jean: Die Umrechnung des Sozialproduktes von einheimischer Währung in eine gemeinsame Rechnungseinheit, in: SAEG - Statistische Informationen, Nr. 1/2, 1962
- Pauly, Jules: Möglichkeiten zur Harmonisierung der Leistungen der Alters-, Invaliden- und Hinterbliebenenrentenversicherung, in: Die Sozialreform, Loseblattsammlung, Anhang I.4 b

- Paulssen,
Hans Konstantin: Die Lohnpolitik in der Sicht der Arbeitgeber, Stuttgart 1960
- Pen, Jan: Tarifaautonomie in einem integrierten Europa, in: Die Tarifaautonomie der Gewerkschaften in einem integrierten Europa, Zwölftes Europäisches Gespräch in Recklinghausen, Köln 1964
- derselbe: Europäische Lohnpolitik, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Heft 10, Köln 1963
- Pütz, Theodor: Die sozialen Probleme der europäischen Integration, in: EWG und EFTA in wissenschaftlicher Diskussion, Verhandlungen der 15. wissenschaftlichen Tagung in Bad Ischl, o.O., o.J.
- Rehhahn, Hans: Produktivität, Arbeitsintensität und Lohn, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 6. Jg., Nr. 8, Köln 1955
- Ridder, V.A. de: Probleme der Struktur- und der Regionalpolitik der EWG, in: Möglichkeiten und Wege zu einer europäischen Wirtschaftsverfassung, Internationale Tagung der Sozialakademie Dortmund, Berlin 1964
- Riess, Arthur: Harmonisierung der europäischen Soziallasten, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 6. Jg., Heft 2, Köln 1955
- Salin, Edgar: Die Sozialpolitik und die Freiheit des Menschen, Berlin 1959, Vortrags- und Diskussionsveranstaltung der Gesellschaft für Sozialen Fortschritt e.V. am 15.9.1958 in Berlin. Diskussionsbeitrag.
- Sandmann-Bremme,
Gabriele: Systeme sozialer Sicherheit in den Ländern der EWG, in: Die EWG als Sozialgemeinschaft, Europäische Schriften des Bildungswerkes Europäische Politik, Heft 6, Köln 1964
- Sannwald - Stohler: Wirtschaftliche Integration, Theoretische Voraussetzungen und Folgen eines europäischen Zusammenschlusses, Tübingen 1959
- Schmucker, Helga: Der Lebenszyklus in Erwerbstätigkeit, Einkommensbildung und Einkommensverwendung, in: Allgemeines Statistisches Archiv, Nr.40, 1956
- Schregle, Johannes: Europäische Sozialpolitik - Erfolge und Möglichkeiten, Köln-Deutz 1954
- Scitovsky, Tibor: Economic Theory and Western European Integration, London 1958

- Sozialakademie
Dortmund: Möglichkeiten und Wege zu einer europäischen Wirtschaftsverfassung, Internationale Tagung der Sozialakademie Dortmund, 1964
- Tinbergen, Jan: International Economic Integration, Amsterdam-Brüssel 1954
- derselbe: Welfare Economics and Income Distribution, in: American Economic Review, 47, Pap. and Proc., 1957
- Tuchtfeldt, Egon: Probleme der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Nürnberg 1958
- Veillon, Charles: Zusammenfassender Bericht über die Möglichkeiten einer Harmonisierung, in: Europäische Gemeinschaften: Europäische Konferenz über die Soziale Sicherheit, Thema 3: Leistungen der Sozialen Sicherheit, Brüssel 1962
- Wagemann, Franz Joseph: Soziale Sicherheit in der EWG, in: Sozialer Fortschritt, Heft 10, 8. Jg., Bonn 1950
- Wagenführ, Rolf: Die Arbeitereinkommen in der EWG, in: SAEG - Statistische Informationen, 1963/ Nr. 3, o.O.
- derselbe: Integration und Europäische Sozialpolitik, in: Mitteilungen der List-Gesellschaft, Nr. 11/2 vom 30.6.1957
- Weddigen, Walter: Grundzüge der Sozialpolitik und Wohlfahrts-pflege, Stuttgart 1957
- Wibbe, Josef: Entwicklung, Probleme und Verfahren der Arbeitsbewertung, in: Grundlagen und Praxis des Arbeits- und Zeitstudiums, Band VI, München 1953
- Zigan, Herbert: Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsverfassung in der EWG aus der Sicht der Unternehmer, in: Internationale Tagung der Sozialakademie Dortmund: Möglichkeiten und Wege zu einer europäischen Wirtschaftsverfassung, Berlin 1964

- EWG-Veröffentlichungen -

EWG-Kommission:

- Studie: Das Wesen der Sozialen Sicherheit in den Ländern der EWG in der Gegenwart, Brüssel 1962, Reihe Sozialpolitik Nr. 3, Dok.Nr. 8058/1/IX/1962/5

- Studie: Vergleich der Leistungen der Sozialen Sicherheit in den Ländern der EWG, Brüssel 1962, Reihe Sozialpolitik Nr. 4, Dok.Nr. 8059/2/IX/1962/5
- Studie: Finanzierung der Sozialen Sicherheit in den Ländern der EWG, Brüssel 1962, Reihe Sozialpolitik Nr. 5, Dok.Nr. 8060/1/IX/1962/5
- Studie: Die betriebliche Berufsausbildung des Nachwuchses der gewerblichen Wirtschaft in den Ländern der EWG, Brüssel 1963, Dok.Nr. 8093/2/VI/1963/5
- Studie: Methoden der Einteilung von Arbeitsfunktionen in Lohnklassen, Amsterdam Dezember 1962, Dok.Nr. V/709/63-D
- Studie: Recht und Praxis der Tarifverträge in den sechs Ländern der EWG, Brüssel 1963, Reihe Sozialpolitik Nr. 6, Dok.Nr. 8091/2/VI/1963/5
- Studie: Informatorische Aufzeichnung über die Praxis der Lohnbildung in fünf Ländern der EWG unter Bezugnahme auf Art. 119 des EWG-Vertrages, Brüssel 1963, März 1963
- Studie: Vergleichende Darstellung der Systeme der Sozialen Sicherheit, Allgemeines System, 3. Auflage, Stand 1.7.1964, Dok.Nr. 8122/VII/1964/5
- EWG-Kommission: Europäische Konferenz über die Soziale Sicherheit, Thema 1 - Ausweitung des Anwendungsbereiches der Sozialen Sicherheit, Brüssel 1962, Dok.Nr. 6909/V/62-6
- dieselbe: Europäische Konferenz über die Soziale Sicherheit, Thema 3 - Leistungen der Sozialen Sicherheit, Zusammenfassender Bericht über die Möglichkeiten einer Harmonisierung, Brüssel 1962, Dok.Nr. V/6841/1/62-D
- dieselbe: Europäische Konferenz über die Soziale Sicherheit, Thema 3 - Möglichkeiten der Harmonisierung der Leistungen der Sozialen Sicherheit, Schlußfolgerungen, Brüssel 1962, Dok.Nr. V/10885/62-D
- dieselbe: Europäische Konferenz über die Soziale Sicherheit, Ansprachen, vorgetragen während der Konferenz, Brüssel 1962, Dok.Nr. V/2106/63-D
- dieselbe: Memorandum der Kommission über das Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe, Brüssel 24.10.1962, Dok.Nr. 8067/2/XI/1962/5

- p>dieselbe: Bericht über den Stand der Anwendung von Art. 119 am 30.6.1963, Brüssel 22.1.1964, Dok.Nr. V/Kom(64)11 endg.
- dieselbe: Bericht der Kommission für den Rat zur Prüfung der Anwendung des Art. 119 am 30.6.1962, Brüssel 17.12.1962, Dok.Nr. V/Kom(62)321 endg.
- dieselbe: Entschließung der Konferenz der Mitgliedstaaten über die Lohngleichheit für Männer und Frauen, Bulletin der EWG, 5. Jg., Nr. 1, Januar 1962
- dieselbe: 7. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft, Brüssel Juni 1964, Dok.Nr. 1017/2/VI/1964/5
- dieselbe: 8. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft, Brüssel Juni 1965, Dok.Nr. 1022/2/VII/1965/5
- dieselbe: Der Sprecher der Kommission: Informativische Aufzeichnung, Dok.Nr. P/49 vom Dezember 1963, Brüssel 1963 (hektographierte Ausgabe)
- dieselbe: Der Sprecher der Kommission: Informativische Aufzeichnung über die Vierte Erhebung über die Löhne in den Industrien der EWG (Jahr 1962), Dok.Nr. P/38 vom Juni 1964, Brüssel 1964 (hektographierte Ausgabe)
- Europäische Gemeinschaften: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel, Jahrgänge ab 1958, Nr. 1 ff.
- dieselben: Presse- und Informationsdienst der Europäischen Gemeinschaften, Sozialpolitik in der EWG, Bonn o.J.
- Bulletin der EWG: Entschließung der Konferenz der Mitgliedstaaten über die Lohngleichheit für Männer und Frauen, 5. Jg. Nr. 1, Januar 1962
- SAEG: Löhne EWG 1960, EWG-Sozialstatistik Nr. 1/1963, Dok.Nr. 3285/1-2/63/1
- dasselbe: Löhne EWG 1962, EWG-Sozialstatistik Nr. 5/1964, o. Dok.Nr.
- dasselbe: Lohnstatistik 1960 sowie Lohnkosten und Realeinkommen 1954 - 1960 EGKS, Sozialstatistik Nr. 1/1962, Dok.Nr. 2846/1/62/8
- dasselbe: Statistische Informationen, Vierteljahreshefte zur wirtschaftlichen Integration Europas
- Europäisches Parlament: Sitzungsdokumente, Luxemburg 1961-1962

dasselbe: Sitzungsdokumente, Luxemburg 1963-1964

- Sonstige amtliche Veröffentlichungen und Zeitschriften -

Bundesarbeitsblatt:	herausgegeben vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bonn
Vereinte Nationen:	Bericht über die Definition und die Ermittlung des Lebensstandards in der internationalen Statistik, New York 1954
Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung:	Übersicht über die soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Stand Januar 1962, Bonn 1964
Deutsche Bundesbank:	Geschäftsbericht für das Jahr 1964, Frankfurt/M. April 1965
Sozialakademie Dortmund:	Internationale Tagung der Sozialakademie Dortmund, Tagungsbericht 1960: Soziale Sicherung im Europa von morgen, Bielefeld 1960
dieselbe:	Internationale Tagung der Sozialakademie Dortmund, Tagungsbericht 1964: Möglichkeiten und Wege zu einer europäischen Wirtschaftsverfassung, Berlin-Bielefeld 1964
Soziale Sicherheit:	Die sozialpolitische Monatszeitschrift der Gewerkschaften, Bund-Verlag GmbH, Köln-Deutz
Die Sozialversicherung:	Zeitschrift für Angelegenheiten der Renten-, Kranken- und Unfallversicherung, Adolf-Rausch-Verlag GmbH, Heidelberg
Sozialer Fortschritt:	Unabhängige Zeitschrift für Sozialpolitik, herausgegeben von der Gesellschaft für Sozialen Fortschritt e.V. Bonn, Duncker & Humblot, Berlin und München
Deutsche Versicherungszeitschrift:	Sozialversicherung und Individualversicherung; Herausgeber: Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung, Köln, Erich-Schmidt-Verlag, Berlin, Bielefeld, München
WWI-Mitteilungen:	Wirtschaftswissenschaftliche Mitteilungen des Wirtschaftswissenschaftlichen Instituts der Gewerkschaften GmbH, Bund-Verlag GmbH, Köln
Der Arbeitgeber:	Zeitschrift der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Verlagsort Düsseldorf, Buchdruckerei Rechtsverlag GmbH, Düsseldorf

- Außenwirtschaft:** Zeitschrift für internationale Wirtschaftsbeziehungen, herausgegeben vom Schweizerischen Institut für Außenwirtschafts- und Marktforschung an der Hochschule St. Gallen für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Polygraphischer Verlag AG, Zürich und St. Gallen
- Weltwirtschaftliches Archiv:** Zeitschrift des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, herausgegeben von Fritz Baade, Hoffmann und Campe Verlag, Hamburg
- Europa-Archiv:** Zeitschrift für Internationale Politik, herausgegeben von Wilhelm Cornides, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. Bonn, Druck- und Verlagshaus Frankfurt/M. GmbH, Frankfurt/M.
- ZaöRV:** Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, herausgegeben vom Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, W.Kohlhammer-Verlag, Stuttgart
- BDA:** Tätigkeitsberichte der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Bergisch-Gladbach
- American Economic Review, Papers and Proceedings of the Annual Meeting of the American Economic Association,** Evanston-Menasha, Wisconsin
- Gewerkschaftliche Monatshefte,** herausgegeben vom Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Bund-Verlag GmbH, Köln
- Staatsbürgerliche Informationen,** herausgegeben von der Bundeszentrale für Heimatdienst, Bonn, Universum Verlag-anstalt GmbH KG, Wiesbaden
- Wirtschaftspolitische Chronik,** herausgegeben von Alfred Müller-Armack, Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität Köln
- International Labour Review,** herausgegeben vom Internationalen Arbeitsamt, Bern
- Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung,** herausgegeben von Rudolf Gunzert, Harald Jürgensen und Alfred Kruse, Kyrios-Verlag, Freising/Obb.
- Europäische Gespräche:** Zwölftes Europäisches Gespräch in Recklinghausen über: Autonomie der Gewerkschaften in einem integrierten Europa, Köln 1964
- Handwörterbuch der Sozialwissenschaften,** 8. Lieferung, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1954, Artikel "Außenhandel" von G. Haberler

Die Sozialreform:

Dokumente und Stellungnahmen, Loseblatt-
sammlung, herausgegeben von Max Richter,
Asgard-Verlag, Bad Godesberg, Bd. 9

L e b e n s l a u f

Am 7. Juni 1939 wurde ich; Fritz Seidel, als Sohn des Oberwerkmeisters Karl Seidel und seiner Ehefrau Susanne, geb. Berl, in Erlangen/Bayern geboren. Nach Vollendung des sechsten Lebensjahres besuchte ich zunächst vier Jahre lang die Volksschule in Erlangen. Im September 1949 trat ich in die Ohm-Oberrealschule in Erlangen über; an dieser Anstalt bestand ich im Juli 1958 das Abitur.

Vom Wintersemester 1958/59 an studierte ich an der Friedrich-Alexander-Universität zu Erlangen Volkswirtschaft; im Dezember 1962 bestand ich in Erlangen die Prüfung für Diplomvolkswirte.

Im Frühjahr 1963 übertrug mir Herr Prof. Dr. Gustav Claus in g an der Universität Erlangen-Nürnberg das Thema einer Dissertation "Zur Frage der Harmonisierung der Einkommen im Bereich der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft". Im Juli 1967 bestand ich dann bei der Philosophischen Fakultät der Universität Erlangen-Nürnberg die mündliche Doktorprüfung.

Seit 1. Januar 1964 bin ich bei der Bayerischen Staatsbank in Erlangen tätig.

Offsetdruck - Fotodruck

Josef Hogl

8520 Erlangen, Hauptstr. 109, (Nähe Martin-Luther-Platz,) Tel. 22990

Offsetdruck - Fotodruck

- J. H o g l, 8520 Erlangen, Hauptstr. 109, (Nähe Martin-Luther-Platz) Telefon 22990 -